



Univerzitet u Novom Sadu
Prirodno-matematički fakultet
Departman za geografiju,
turizam i hotelijerstvo



Veselin Luburić

**UVOĐENJE NOVIH UPRAVLJAČKIH MJERA U
ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA SA CILJEM UNAPREĐENJA
MODELA ZAŠTITE PRIRODE U CRNOJ GORI**

doktorska disertacija

Novi Sad, 2016.

S A D R Ź A J

1. UVODNA RAZMATRANJA	15
2. RADNE HIPOTEZE	19
3. PREDMET, CILJ I ZADACI ISTRAŽIVANJA	24
4. NAUČNE METODE ISTRAŽIVANJA	28
4.1. Metoda analize upravljanja zaštićenim područjima.....	28
4.2. Metoda sinteze u procesima upravljanja zaštićenim područjima prirode	29
4.3. Metoda komparativne analize u upravljanju zaštićenim područjima prirode ...	30
4.4. Induktivno–deduktivni metod u procesu upravljanja zaštićenim područjima prirode.....	31
4.5. Istorijska metoda.....	32
4.6. Metoda stratifikacije u upravljanju zaštićenim područjima prirode	33
5. ZNAČAJ I POTREBA ZA ZAŠTITOM PRIRODE	35
5.1. Teorija i praksa prostornog planiranja i njegov značaj u osnivanju i sprovođenju upravljačkih mjera u zaštićenim područjima prirode	37
5.2. Odnos prostornog planiranja i životne sredine	39
6. ISTORIJSKI RAZVOJ ZAŠTIĆENIH PODRUČJA	43
6.1. Istorijski razvoj zaštićenih prirodnih područja u svijetu.....	43
6.2. Istorijat zaštite i proglašenja prirodnih područja u okruženju – tipski primjeri u Srbiji, Sloveniji, Hrvatskoj.....	46
6.3. Istorijski razvoj zaštite prirodnih područja u Crnoj Gori.....	47
7. ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZAŠTITE PRIRODE I ZAŠTIĆENIH PODRUČJA ŽIVOTNE SREDINE	54
7.1. Zakon o zaštiti prirode.....	55

7.2. Zakon o nacionalnim parkovima	57
7.3. Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata	58
7.4. Uloga institucija u procesu formiranja i funkcionisanja zaštićenih područja	59
7.5. Uloga vaninstitucionalnih organizacija i lokalnih struktura – stejkholdera u proglašenju i upravljanju zaštićenim prirodnim područjima	61

8. MEĐUNARODNA KLASIFIKACIJA ZAŠTIĆENIH PRIRODNIH PODRUČJA, ULOGA MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA U NJIHOVOM UPRAVLJANJU I PRIMJENA MEĐUNARODNIH STANDARDA I KONVENCIJA KOJE SE ODOSE NA ZAŠTIĆENA PODRUČJA	64
--	-----------

8.1. Međunarodne organizacije i njihova uloga u zaštićenim područjima	66
8.1.1. IUCN	66
8.1.2. WWF	67
8.1.3. EUROPARK FEDERACIJA	68
8.2. Primjena međunarodnih konvencija i direktiva koje se odnose na zaštićena područja prirode	69
8.2.1. Natura 2000	69
8.2.2. Konvencija o očuvanju evropskih prirodnih vrsta i prirodnih staništa - bernska konvencija	70
8.2.3. Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje flore i faune – CITES	70
8.2.4. Konvencija o biodiverzitetu – CBD konvencija	71
8.2.5. Sea direktiva	71

9. PRIRODNA PODRUČJA U CRNOJ GORI I NJIHOVA UPRAVLJAČKA ORGANIZACIJA I STRUKTURA	72
---	-----------

9.1. Pojam zaštićenog prirodnog područja	72
9.2. Međunarodni status zaštićenih područja u Crnoj Gori	78
9.3. Upravljački modeli zaštićenih prirodnih područja u Crnoj Gori	85
9.4. Prednosti centralizovanog upravljanja nacionalnim parkovima	85

9.5. Nedostaci u jedinstvenoj organizaciji i upravljanju zaštićenim područjima	86
9.6. Mogućnosti i mjere za prevazilaženje problema u funkcionisanju nacionalnih parkova.....	87
9.7. Komparativna iskustva u organizaciji i upravljanju sa zemljama regiona (Srbija, Hrvatska, Slovenija) i zemljama EU	90
10. ANALIZA STRUKTURE PROSTORNO-PLANSKE DOKUMENTACIJE KOJA DEFINIŠE PLANIRANJE I UPRAVLJANJE ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA PRIRODE	98
10.1. Prostorni plan Crne Gore.....	99
10.2. Prostorni planovi posebne namjene za zaštićena područja prirode	102
10.2.1. Detaljna razrada za pojedine zone.....	103
10.2.2. Urbanističko-tehnički uslovi za izgradnju objekata.....	107
10.2.3. Preporuke i smjernice za sprovođenje PPPN-a u praksi	108
10.2.4. Ostala prostorno-planska dokumentacija i njihov odnos prema zaštićenim područjima u sprovođenju upravljačkih mjera.....	111
10.2.5. Strateška procjena uticaja na životnu sredinu u postupku donošenja PPPN-a i drugih prostorno-planskih dokumenata za zaštićena područja prirode.....	112
10.2.6. Faze u postupku izrade strateške procjene uticaja	113
10.2.7. Zoniranje zaštićenih područja u skladu sa PPPPN-om	116
10.2.8. Zaštitne (bafer) zone nacionalnih parkova i drugih zaštićenih područja	120
10.2.9. Komparativna iskustva Crne Gore u donošenju PPPN-a sa sličnim planskim dokumentima u zemljama okruženja (Srbija, Hrvatska, Slovenija).....	125
11. STRATEGIJE I PLANOVI UPRAVLJANJA U FUNKCIJI UNAPREĐENJA ZAŠTIĆENIH PRIRODNIH PODRUČJA	128
11.1. Nacionalna strategija održivog razvoja i druge regionalne i lokalne strategije i njihov odnos prema zaštićenim područjima	128
11.2. Master plan za razvoj turizma i njegov odnos prema zaštićenim područjima Crnoj Gori.....	129
11.3. Nacionalna strategija za zaštitu biodiverziteta i njena uloga u zaštiti i upravljanju zaštićenim područjima u Crnoj Gori	136

11.4. Planovi upravljanja za zaštićena područja prirode	140
11.5. Komparativna analiza planova upravljanja u Crnoj Gori sa planovima upravljanja iz neposrednog okruženja (Srbija, BiH, Hrvatska, Slovenija)	144
12. FUNKCIONALNA ZAŠTITA I SOCIO-EKONOMSKI ASPEKTI U UPRAVLJANJU ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA PRIRODE	148
12.1. Zaštićena područja u funkciji održivog razvoja	148
12.2. Zaštićena područja u funkciji razvoja turizma	152
12.2.1. Analiza turističkih tokova u nacionalnim parkovima Crne Gore.....	153
12.2.2. Turizam u nacionalnim parkovima – pozitivni i negativni efekti	154
12.2.3. Turistička ponuda nacionalnih parkova i struktura ostvarenih prihoda po pojedinim segmentima turističke ponude.....	154
12.2.4. Prepoznavanje šansi za unapređenje turističke ponude u nacionalnim parkovima Crne Gore	165
12.2.5. Moguće prednosti razvoja turizma u zaštićenim područjima.....	169
12.2.6. Mogući nedostaci razvoja turizma u zaštićenim područjima.....	170
12.3. Zaštićena područja u funkciji razvoja šumarstva i vodoprivrede	173
12.4. Ekonomska kvantifikacija zaštićenih prirodnih područja	177
12.4.1. Troškovi zaštićenih područja	180
12.4.2. Unapređenje modela sadašnjih i potencijalnih izvora finansiranja zaštićenih područja.....	182
12.4.2.1. <i>Povećanje cijene ulaznica kao potencijalni dodatni izvor finansiranja zaštićenih područja</i>	183
12.4.2.2. <i>Proizvodnja suvenira</i>	183
12.4.2.3. <i>Naplata naknada za vodosnabdijevanje i druge opcije korišćenja različite infrastrukture u zaštićenim područjima</i>	184
12.4.2.4. <i>Priprema projekata za privlačenje donacija</i>	184
12.5. Zaštićena područja kao moderatori razvoja lokalnih zajednica	186

13. KLJUČNE MEĐUNARODNE DIREKTIVE KOJE SE ODOSE NA ZAŠTIĆENA PODRUČJA PRIRODE U CRNOJ GORI (EMERALD MREŽA, IBA I IPA PODRUČJA I NJIHOVA POVEZANOST SA ZAŠTIĆENIM PRIRODNIH PODRUČJIMA U CRNOJ GORI).....	192
13.1. Emerald mreža	192
13.2. IBA – IMPORTANT BIRD AREAS	194
13.3. IPA područja	196
13.3.1. Kriterijumi za izbor IPA područja.....	197
14. KVALITATIVNA I KVANTITATIVNA ANALIZA PPPN NA PRIMJERIMA BIOGRADSKE GORE, LOVĆENA I DURMITORA.....	200
14.1. Kvalitativna analiza PPPN Biogradske gore, PPPN Lovćena i PPPN Durmitora	200
14.1.1. Studija slučaja – PPPN za region Bjelasice i komova sa posebnim separatom za NP Biogradska gora.....	201
14.1.2. Studija slučaja – PPPN za region Durmitora sa posebnim separatom za NP Biogradska gora.....	206
14.1.3. Studija slučaja za nacrt novog PPPN-a za NP Lovćen.....	210
14.2. Kvantitativna analiza PPPN Biogradske gore, PPPN Lovćena i PPPN Durmitora	213
14.2.1. Izbor indikatora i kriterijuma u odnosu na PPPN NP Lovćen	214
14.2.2. Izbor indikatora i kriterijuma u odnosu na PPPN NP Durmitor	217
14.2.3. Izbor indikatora i kriterijuma u odnosu na PPPN Bjelasica i Komovi – NP Biogradska gora.....	220
15. GENERALNE PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE SISTEMA PLANIRANJA ZAŠTIĆENIH PRIRODNIH PODRUČJA.....	226
15.1. Smjernice za unapređenje sistema upravljanja zaštićenim prirodnim područjima	229
15.2. Smjernice za unapređenje sistema planiranja i zaštite u područjima koja imaju prekogranični karakter.....	232
15.3. Smjernice i preporuke za unapređenje institucionalnih kapaciteta za planiranje, organizaciju i upravljanje zaštićenim područjima prirode.....	237

15.4. Smjernice za unapređenje zakonodavnog okvira u procesima planiranja i upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima	239
15.5. Mogućnost korišćenja predpristupnih i drugih strukturnih fondova EU za unapređenje sistema upravljanja u zaštićenim područjima	241
15.6. Smjernice za unapređenje edukacije, promocije i korišćenje informacionih alata u zaštićenim područjima prirode	243
16. DISKUSIJA.....	247
17. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	255
18. LITERATURA I IZVORI PODATAKA.....	259

SKRAĆENICE, OZNAKE, SIMBOLI

ADAC – Međunarodno sertifikovani standardi za izgradnju i opremanje „mobile home-a“

CBD – Konvencija o zaštiti biodiverziteta (Convention on Biological Diversity)

DPP – Detaljni prostorni plan

DSL – Državne studije lokacija

DUP – Detaljni urbanistički plan

EU – Evropska unija (European Union)

EUROPARK FEDERACIJA – Evropska asocijacija zaštićenih područja

GTZ – Njemačko društvo za tehničku saradnju (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)

IBA – Područja identifikovana kao važna staništa ptičijih vrsta

IPA – Područja identifikovana kao važna staništa rijetkih i zaštićenih biljnih vrsta

IUCN – Međunarodna unija za zaštitu prirode (International Union for Conservation of Nature)

LEAP – Lokalni ekološki akcioni plan

LSL – Lokalne studije lokacije

JP – Javno preduzeće

MAB – Program čovjek i biosfera (Man and the Biosphere)

MORT – Ministarstvo održivog razvoja i turizma

NATURA 2000 – Mreža zaštićenih područja u skladu sa međunarodnim standardima EU

NP – Nacionalni parkovi

NSOR – Nacionalna strategija održivog razvoja

NTO – Nacionalna turistička organizacija

PP – Prostorni plan

PPCG – Prostorni plan Crne Gore

PPPN – Prostorni plan područja posebne namjene

PU – Planovi upravljanja

PUP – Prostorno urbanistički planovi za područje opština

RAMSAR – Svjetska konvencija o zaštiti močvarnih staništa

RP – Regionalni park

RZUP – Republički zavod za urbanizam i projektovanje

SEA – Svjetska direktiva o dostupnosti informacija u postupku donošenja planova

SPU – Strateška procjena uticaja na životnu sredinu

SR – Socijalistička republika

STO – Svjetska turistička organizacija

SWOT – Snage, Slabosti, Mogućnosti, Prijetnje (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)

UN – Ujedinjene nacije (United Nations)

UNESCO – Svjetski program za zaštitu prirodne i kulturne baštine od univerzalnog značaja

UTS – Urbanističko-tehnička saglasnost

WWF – Svjetski fond za zaštitu prirode (World found for protection)

ZDR – Zone detaljne razrade za pojedine lokalitete

RJEČNIK TERMINA (GLOSARIJUM)

Evaluacija – određivanje vrijednosti

Generalni koncept – dio plana koji se radi za opredijeljene lokalitete, odnosno za širu provjeru urbanizacije područja koje ima sadržaj

Implementacija – sprovođenje, izvršenje, primjena ili realizacija nekog sporazuma, odluke ili plana

Integracija – obnavljanje, dopunjavanje bitnim, prelazak iz rastrojenog i rasutog u usredsređeno stanje

Integralan – cjelovit, koji sačinjava cjelinu, potpun, cjelokupan, koji postoji za sebe

Lokalno planiranje – planiranje na lokalnom nivou u cilju izrade lokalnog plana kojim se utvrđuju detaljne politike i specifični predlozi za razvoj i korišćenje zemljišta i daju smjernice za operativno odlučivanje

Model – osnovni uzorak po kojem se nešto izrađuje, približni opis pojave ili objekta u stvarnom svijetu uz pomoć egzaktne simbolike

Nacionalni parkovi – prirodni lokaliteti kopna i mora određeni da štite ekološku cjelovitost jednog ili više ekosistema za sadašnje i buduće generacije, pri čemu se onemogućava neadekvatno korišćenje prirodnih dobara

Namjena zemljišta – način korišćenja zemljišta određen planskim dokumentom (u prostornom planiranju se koriste četiri osnovne kategorije korišćenja: građevinsko, poljoprivredno, šumsko i vodno)

Održivi razvoj – integralni ekonomski, ekološki i socijalni razvoj usklađen sa potrebama očuvanja i unapređenja sistema životne sredine, koji omogućava sadašnjim i budućim generacijama zadovoljenje potreba i poboljšanje ukupnog kvaliteta života

Perspektiva očuvanja – nastojanja i aktivnosti da se u budućem vremenu očuvaju osnovni parametri prirodnih vrijednosti i rijetkosti zaštićenih prirodnih područja

Perspektiva zaštite – aktivnosti i mjere u cilju očuvanja i konzervacije zaštićenih prirodnih područja u svojoj prirodnoj izvornosti i netaknutosti oblika prirode

Praksa – rad, vršenje, obavljanje nekog rada, izvježbanost, iskusnost

Predio izuzetnih odlika – lokalitet kopna ili mora, odnosno kopna i mora, gdje je međusobno dejstvo ljudi i prirode tokom vremena oblikovalo prepozantljive osobine lokaliteta sa značajnim estetskim, ekološkim i kulturnim vrijednostima, praćeno visokom biološkom raznovrsnošću

Procjena uticaja na životnu sredinu – tehnika i legislativna procedura koja se koristi da bi se identifikovali efekti razvojnih projekata na životnu sredinu

Prostorni razvoj – promjene u distribuciji aktivnosti u prostoru i vezama između njih transponovanjem načina korišćenja prostora i njegovih elemenata

Prostorno planiranje – javna politika i akcija kojom se utiče na distribuciju aktivnosti u prostoru i veze između njih

Razvoj – čin poboljšanja širenjem ili povećanjem ili ponovnim obrađivanjem, proces u kojem nešto prelazi u drugačiju fazu (napredniju i zreliju), stanje u kome se stvari unapređuju

Regionalni ili park prirode – prostorni prirodni ili dijelom kultivisani lokaliteti kopna ili mora, odnosno kopna i mora sa ekološkim obilježjima međunarodne i nacionalne važnosti i predionim vrijednostima

Regionalno planiranje – planiranje na regionalnom nivou u cilju izrade regionalnog plana kojim se utvrđuju generalne politike razvoja za određeno područje koje zahvata više lokalnih jedinica

Sistem – skup elementa, realnih ili apstraktnih, predstavljenih kao cjelina u kojoj je svaki element povezan sa drugim elementom ili elementima, pri čemu svi zajedno služe zajedničkoj svrsi

Spomenik prirode – lokalitet kopna ili mora, odnosno kopna i mora u kojem se nalazi jedan ili više prirodnih ili prirodno-kulturnih oblika koji imaju ekološku, naučnu, estetsku, kulturnu ili obrazovnu vrijednost

Strateška procjena uticaja na životnu sredinu – tehnika slična procjeni uticaja na životnu sredinu, ali koja se konkretno primjenjuje na strategije, politike, planove i programe i druge grupe projekata

Strateško planiranje – priprema strategije ili okvira određivanjem opštih obrazaca rasta umjesto detaljnih lokacija u prostoru

Strogi i posebni rezervati – lokaliteti kopna i mora sa izuzetnim ili reprezentativnim ekosistemima, neizmijenjenom ili neznatno izmijenjenom ukupnom prirodom, a namijenjeni su isključivo praćenju stanja i očuvanju izvorne prirode i naučnom istraživanju koji ne mijenjaju osnovna obilježja i ne ugrožavaju slobodno odvijanje prirodnih pojava i procesa

Teorija – uopšteno iskustvo, čisto saznanje, sistemsko izlaganje neke nauke, izvođenje jedne pojave iz zakona na kome se ona zasniva, učenje stvoreno od zakona i pretpostavki, naučno posmatranje bez obzira na realnu stvarnost

Urbanističko tehnički uslovi – uslovi koji se definišu prilikom izgradnje objekata i odnose se na spratnost, gabarite, arhitektonski oblik, materijalizaciju u prostoru i regulišu tretman otpadnih voda za pojedinačne objekte ili skup objekata na istoj površinskoj parceli

Zaštićeno stanište – lokalitet kopna ili mora, odnosno kopna i mora koje je od značaja za očuvanje populacije pojedinih rijetkih i ugroženih vrsta na koji se primjenjuju mjere aktivne zaštite

Zone detaljne razrade – planska razrada pojedinih lokaliteta u zaštićenim područjima kojim se daju detaljne smjernice koncepta razvoja

Zoniranje – određivanje režima zaštite u nacionalnim parkovima i drugim kategorijama zaštite, koji se definišu zakonom ili su predmet obrade prostornih planova posebne namjene. Saglasno tome u Crnoj Gori je izvršeno zoniranje zaštićenih područja na tri osnovna nivoa zaštite: I – zona stroge zaštite; II – zona umjerene zaštite; III – zona liberalne zaštite.

SPISAK TABELA, GRAFIKONA, MAPA, SLIKA I DIJAGRAMA

Tabela 1. Ukupan broj zaštićenih područja u svijetu sa grafičkim prikazom (Izvor: <i>United Nations List of Protected Areas, 2003</i>)	44
Tabela 2. Površina zaštićenih područja u Crnoj Gori.....	50
Tabela 3. IUCN kategorizacija zaštićenih prirodnih područja (Izvor: <i>Dudley.N(ed) 2008, Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, IUCN, Gland, Switzerland</i>).....	65
Tabela 4. Međunarodni status zaštićenih područja u Crnoj Gori (Izvor: <i>Podaci Agencije za zaštitu životne sredine, 2011</i>)	83
Tabela 5. Površina nacionalnih parkova Crne Gore i režimi zaštite izraženi u hektarima	119
Tabela 6. Struktura prihoda u nacionalnim parkovima izražena u evrima u periodu (2009-2014) (Izvor: <i>Izveštaji o radu Nacionalnih parkova po godinama</i>).....	156
Tabela 7. Broj posjetilaca u nacionalnim parkovima u periodu (2009–2014) (Izvor: <i>Izveštaji o radu Nacionalnih parkova po godinama</i>).....	157
Tabela 8. Smještajni kapaciteti nacionalnih parkova (Izvor: <i>Studija analize stanja i potreba u nacionalnim parkovima, 2014</i>)	161
Tabela 9. Godine izgradnje vizitorskih centara u nacionalnim parkovima Crne Gore (Izvor: <i>Studija analize stanja i potreba u nacionalnim parkovima, 2014</i>)	164
Tabela 10. Prihodi centara za posjetioce zaključno sa 01.11.2014. (Izvor: <i>Studija analize stanja i potreba u nacionalnim parkovima, 2014</i>)	164
Tabela 11. Predlog za uvođenje novih i unapređenje postojećih turističkih proizvoda (<i>Studija analize stanja i potreba u nacionalnim parkovima, 2014</i>).....	167
Tabela 12. Komparativna analiza mogućih koristi i troškova zaštićenih površina (Izvor: <i>Stalton, Dudley, 2012</i>).....	181
Tabela 13. Izbor kriterijuma i indikatora u kvantitativnom vrednovanju PPPN-a za NP Biogradska gora, NP Lovćen i NP Durmitor	214
Grafikon 1. Površina zaštićenih područja u svijetu procentualno po kontinentima (Izvor: <i>United Nations List of Protected Areas, 2003</i>)	45
Grafikon 2. Učešće prihoda od ulaznica u ukupnim sopstvenim prihodima JP NPCG za period (2009-2014) (Izvor: <i>Izveštaji o radu Nacionalnih parkova, 2014</i>).....	158
Grafikon 3. Komparativan prikaz prihoda od ulaznica za 2014. u odnosu na 2013. godinu (Izvor: <i>Studija analize stanja i potreba u nacionalnim parkovima, 2014</i>)	158

Grafikon 4. Prihodi od raftinga rijekom Tarom (Izvor: <i>Studija analize stanja i potreba u nacionalnim parkovima, 2014</i>)	159
Grafikon 5. Učešće prihoda od raftinga u ukupnim prihodima JP NPCG za period (2009-2014) (Izvor: <i>Studija analize stanja i potreba u nacionalnim parkovima, 2014</i>)	160
Grafikon 6. Učešće ostalih turističkih proizvoda u ukupnoj strukturi prihoda (Izvor: <i>Studija analize stanja i potreba u nacionalnim parkovima, 2014</i>)	165
Grafikon 7. Učešće nacionalnih parkova u ukupnom broju posjetilaca (Izvor: <i>Izveštaj o radu Nacionalnih parkova, 2014</i>)	168
Grafikon 8. Rezultati višekriterijumske analize za PPPN NP Lovćen, zastupljenost kriterijuma i indikatora u procentima.....	217
Grafikon 9. Rezultati višekriterijumske analize za PPPN Durmitorskog područja, zastupljenost kriterijuma i indikatora u procentima.....	220
Grafikon 10. Rezultati višekriterijumske analize za PPPN regiona Bjelasice i Komova.....	223
Karta 1. Mreža zaštićenih područja u Crnoj Gori (Izvor: <i>Nacionalna strategija zaštite biodiverziteta, 2009</i>)	53
Karta 2. Raspored nacionalnih parkova Crne Gore sa prikazom RP koji se nalaze u procesu formiranja (Izvor: <i>Prostorni plan Crne Gore</i>)	84
Karta 3. Zaštitne zone za NP shodno PPPN-u za NP Durmitor (Izvor: <i>Predlog PPPN-a za Durmitorsko područje</i>)	122
Karta 4. Zaštitne zone za NP Lovćen (Izvor: <i>Prostorni plan posebne namjene za NP Lovćen</i>)	123
Karta 5. Zone zaštite NP Biogradska gora (Izvor: <i>Prostorni plan posebne namjene za region Bjelasice i Komova</i>)	124
Karta 6. Predlog zona zaštite NP Skadarsko jezero (Izvor: <i>Plan upravljanja NP Skadarsko jezero</i>)	124
Karta 7. Turistički klasteri (Izvor: <i>Master plan za razvoj turizma Crne Gore</i>)	153
Karta 8. Emerald područja u Crnoj Gori (Izvor: <i>Zavod za zaštitu prirode, ažurirana mapa, april 2011</i>)	193
Karta 9. Ustanovljena i predložena IBA područja u Crnoj Gori (Izvor: <i>Studija o IBA područjima u Crnoj Gori, 2011</i>).....	195
Karta 10. Lokaliteti identifikovani kao potencijalna IPA područja (Izvor: <i>Studija o važnim biljnim staništima, 2011</i>)	197

Karta 11. Katuni na Bjelasici u blizini granica NP Biogradska Gora (Izvor: <i>Rzup – Ecosign – Horwat HTL</i>)	202
Karta 12. Predmetna razrada lokaliteta Šiška za izgradnju turističkih kompleksa (Izvor: <i>Rzup – Ecosign – Horwat HTL</i>)	204
Karta 13. Mreža planiranih vidikovaca u NP Biogradska gora (Izvor: <i>Rzup – Ecosign – Horwat HTL</i>)	205
Karta 14. Mapa NP Biogradska gora sa zaštitnom zonom (Izvor: <i>Prostorni plan posebne namjene za Bjelasicu i Komove, 2010</i>)	206
Karta 15. Prostorni plan posebne namjene za Durmitorsko područje sa namjenom površina (Izvor: <i>Predlog novog Prostornog plana posebne namjene za Durmitorsko područje sa posebnim separatom koji se odnosi na NP Durmitor, 2013</i>)	207
Karta 16. Prekogranična mapa regiona Skadarskog jezera (Izvor: <i>www.aboutadriatic.com</i>)	233
Slika 1. Prikaz strukture upravljanja sistemom zaštićenih područja u Crnoj Gori	60
Slika 2. Motiv iz NP Prokletije (Izvor: <i>Foto arhiva JP NPCG</i>)	73
Slika 3. Motiv iz NP Skadarsko jezero (Izvor: <i>Foto arhiva JP NPCG</i>)	74
Slika 4. Motiv iz NP Durmitor (Izvor: <i>Foto arhiva JP NPCG</i>)	74
Slika 5. Motiv iz RP Piva (Izvor: <i>http://wladan.blogspot.com/2013/11/durmitor-planina-reljef-zabljak.html</i>)	75
Slika 6. Motiv iz budućeg RP Komovi (Izvor: <i>http://www.nfilipovic.com/photography/mountains-and-nature/023-komovi-2012</i>) ...	76
Slika 7. Zaštitni znak Programa Čovjek i biosfera – rezervati biosfere (dio iznad slova „m“ i „a“ je (MAB) stilizovana verzija egipatskog znaka života „ankh“). Suština je sadržana u ideji da ljudska djelatnost mora biti u interesu prirode. (Izvor: <i>Stojanović i dr., 2015</i>)	79
Slika 8. Zaštitni znak Svjetske baštine, simbolizuje međuzavisnost kulturnog i prirodnog blaga. Unutrašnji četvorougao označava oblik koji je stvorio čovjek, a spoljašnji krug prirodu. Znak je okruglog oblika kao Zemlja, a ujedno simbolizuje njeno očuvanje. (Izvor: <i>Stojanović i dr., 2015</i>)	79

Slika 9. Kotorske serpentine (Izvor: <i>mojacrnagora.com</i>)	80
Slika 10. Bokokotorski zaliv (Izvor: <i>www.fb.me/MojaCrnaGora</i> , foto: <i>Klaudio Katelan</i>).....	81
Slika 11. Motiv iz NP Biogradska gora (Izvor: <i>Foto arhiva JP NPCG</i>).....	82
Slika 12. Organizaciona struktura Javnog preduzeća za nacionalne parkove (Izvor: <i>Nacrt menadžment planova upravljanja za Nacionalne parkove, (2016-2020)</i>)	89
Slika 13. NP Tara u Srbiji (Izvor: <i>www.haoss.org</i>)	93
Slika 14. Tivatska Solila (Izvor: <i>http://www.birdwatchingmn.org/index.php?lng=cg&page=65</i>)	100
Slika 15. Sistem hijerarhije prostornih planova i drugih prostorno-planskih dokumenata na državnom i lokalnom nivou.....	101
Slika 16. Detalj sa Ivanovih korita..... (Izvor: <i>www.cetinje-mojgrad.org</i>)	104
Slika 17. Postupak sprovođenja Strateške procjene uticaja	112
Slika 18. Postupak izrade Strateške procjene uticaja.....	113
Slika 19. Izvještaj o Strateškoj procjeni uticaja	114
Slika 20. Postupak odlučivanja o izvještaju, ocjeni i saglasnosti na izvještaj o Strateškoj procjeni uticaja	115
Slika 21. NP Prokletije (Izvor: <i>www.booking.com</i>)	119
Slika 22. Uređen prostor za kampovanje po ADAC standardima (Izvor: <i>Fotodokumentacija PR JP NPCG</i>)	131
Slika 23. Detalj sa hikinga (Izvor: <i>Fotodokumentacija PR Službe JP NPCG</i>)	131
Slika 24. Biciklizam na Bjelasici (Izvor: <i>Fotodokumentacija PR Službe JP NPCG</i>)	132
Slika 25. Vizitorski centar NP Prokletije – arhitektonsko rješenje (Izvor: <i>http://beforeafter.rs/life/surfing/</i>)	133
Slika 26. Osmatračnica NP Biogradska Gora (Izvor: <i>Interna dokumentacija NP Biogradska gora</i>)	133

Slika 27. Kanjon Tare i lokalitet Tepca u NP Durmitor (Izvor: <i>Fotodokumentacija PR službe JP NPCG</i>).....	133
Slika 28. Sušičko jezero NP Durmitor (Izvor: <i>Fotodokumentacija PR službe JP NPCG</i>).....	134
Slika 29. Crno jezero u NP Durmitor (Izvor: <i>Fotodokumentacija PR službe JP NPCG</i>).....	134
Slika 30. Splavarenje Tarom (Izvor: http://www.novosti.rs/vesti/turizam.90.html:387448-Rafting-Tarom-turisticki-hit)..	135
Slika 31. NP Plitvička jezera (Foto: <i>Luburić V.</i>).....	146
Slika 32. NP Kalkalpen, Austrija (Izvor: http://www.dietlgut.at/betriebstool/upload/Image/winter_hinterstoder_gr.jpg)	151
Slika 33. Komponente održivog razvoja.....	152
Slika 34. Rafting na Tari (Izvor: <i>Fotodokumentacija PR Službe JP NPCG</i>)	159
Slika 35. Motel Radovan Luka u NP Durmitor (Izvor: <i>Foto arhiva JP NPCG</i>).....	162
Slika 36. Centar za posjetioce Schloss Grünau Donau - Auen u Austriji (Foto: <i>Luburić V.</i>).....	163
Slika 37. Centar za posjetioce nacionalnih parkova Crne Gore (Izvor: http://www.nparkovi.me/sajt/centri-za-posjetioce/np-skadarsko-jezero)	163
Slika 38. Bogatstvo šumskog i vodnog potencijala kroz vizuelizaciju Crnog jezera sa okolinom (Izvor: http://www.summitpost.org/crno-jezero33289/1)	173
Slika 39. Skadarsko jezero – najveći slatkovodni basen u Jugoistočnoj Evropi (Izvor: http://www.summitpost.org/skadarsko-jezero-national-park/457295)	176
Slika 40. Rad sa lokalnim zajednicama, osnivanje Socio-ekonomskog foruma u NP Lovćen (Izvor: <i>Foto arhiva JP NPCG</i>).....	190
Slika 41. Idejno arhitektonsko rješenje za revitalizaciju katuna Šiška (Izvor: <i>Rzup – Ecosign – Horwat HTL</i>)	203
Slika 42. NP Durmitor, pogled sa vidikovca Ćurevac (Izvor: http://flickrhivemind.net/Tags/canyon,durmitor)	209
Slika 43. Vidikovac sa Lovćena (Izvor: http://me.worldmapz.com/photo/24444_ar.htm).....	212

Slika 44. Sastanak crnogorsko-albanske delegacije sa predstavnicima Nemzeti parka u Mađarskoj u sklopu prekograničnog projekta održivog upravljanja regionom Skadarskog jezera (Foto: <i>Bianka Boroš</i>).....	236
Slika 45. Primjer izgleda edukativno-informativne table u NP Neusiedler See u Austriji (Izvor: https://www.welt-atlas.de/datenbank/karten/karte-1-964.gif)	244
Slika 46. Primjer edukacije u nacionalnim parkovima Crne Gor (Izvor: <i>Foto arhiva JP NPCG</i>).....	245
Dijagram 1. Učešće nacionalnih parkova u ukupnom broju posjetilaca za 2014. godinu (Izvor: <i>Izveštaj o radu Nacionalnih parkova, 2014</i>).....	157

DEKLARACIJA O EKOLOŠKOJ DRŽAVI CRNOJ GORI

Mi, poslanici Skupštine Crne Gore, uviđamo da je zaštita identiteta našeg naroda i prostora, na kome živimo i djelujemo, zbog ugrožavanja prirode, postala naš pravovremen i najpreči posao.

Uvažavajući dug prema prirodi, koja nas napaja snagom zdravlja, slobode i kulture, okrećemo se njenoj zaštiti u ime sopstvenog opstanka i budućnosti potomstva.

Ne osjećajući ni jednu razliku među nama tako snažno, kao promjene, kojima je izloženo naše prirodno okruženje, mi svoja nacionalna, vjerska, politička i druga osjećanja i ubjeđenja podređujemo namjeri da Crnu Goru pretvorimo u ekološku državu.

Saopštavamo da činom ove Deklaracije Crna Gora počinje uspostavljati državni odnos sa prirodom.

SKUPŠTINA REPUBLIKE CRNE GORE



1. UVODNA RAZMATRANJA

Intenzivna industrijalizacija i tehnološka revolucija nametnule su društvu visoki danak, udaljšavanje od prirode i svojih izvornih vitalnih potreba. U bitkama za sve većim ovladavanjem prirodom i podređivanjem njenih zakona zakonima tržišta, u kojoj se prirodni resursi shvataju kao jedini „besplatni ručak“, čovječanstvo trijumfuje ali dugoročno gubi rat za svoj opstanak. Devastacija terena, erozija šuma, otpadne vode, štetne emisije gasova, jonizujuća zračenja, fosilna goriva i iscrpljivanje ireverzibilnih resursa decenijama izazivaju biosferu bez razmatranja njenih ograničenja. Međutim, priroda svakodnevno daje odgovor na višedecenijski izazov antropocentrizma: globalne klimatske promjene, redukcija ozonskog omotača stratosfere, genetske mutacije organizama i širenje liste ugroženih biljnih i životinjskih vrsta. Beskompromisno i samouvjereno odbacujući „vapaje“ prirode, kroz eroziju zemljišta i proboj ozonskog omotača otkrila se vječita i nasilno potisnuta istina - neraskidivost odnosa prirode i čovjeka. U tom smislu je nemoguće ne zapaziti ironiju da je čovječanstvo prividnim ovladavanjem prirodom postalo najugroženija biološka vrsta. Civilizacija koja je nemoćna ovo da prihvati je sopstvena egzistencijalna negacija jer priroda nije kočnica, već temelj njenog razvoja (Luburić i dr., 2015). Iz ovih razloga, ali i čitave lepeze drugih, čovjek se od svog postanka interesuje za svoje prirodno okruženje. Taj interes je posljedica višestranih potreba koje čovjek zadovoljava iz svog prirodnog okruženja (Lješević, 1996).

Istorijskim razvojem civilizacije i međusobne uslovljenosti čovjeka i prirode mijenjali su se društveni tokovi koji su u svojoj međuslovljenosti mijenjali prostor i njegove cjeline, prilagođavali ih svojim potrebama i mijenjali civilizacijski koncept i organizaciju prostora kroz njegovu formu i suštinu.

Iako se nekada smatralo da priroda u svojoj cjelokupnosti i raznovrsnosti posjeduje moćne i neuništive attribute, kroz civilizacijski razvoj i uticajem antropogenog faktora, dobar dio nje se modifikovao i prilagodio ljudskim potrebama. Tako je vremenom došlo do prekomjerne eksploatacije prostora, što je u krajnjoj rezultanti imalo ishodište nepovratnog narušavanja pojedinih prirodnih procesa i prekomjernog degradiranja prirodnih dobara i područja. Razvojem društva i privrednim aktivnostima došlo je do promjene odnosa u prostoru. Stihijska i često nekontrolisana gradnja i eksploatacija prirodnih resursa uslovlili su čovječanstvo da zaštiti i organizaciji prostora pristupi kroz ukupno, integralno planiranje i upravljanje, kroz različite forme njegovog održivog korišćenja i kontrolisanog razvoja. Činjenica je da su u daljoj ili bližoj prošlosti nekontrolisana eksploatacija prostora i raubovanje njegovih resursa doveli da narušavanja ukupne prirodne ravnoteže. Budućim generacijama se ne tako rijetko ostavljalo u nasljeđe breme promašenih intervencija u prostoru koji se nikakvim mjerama supstitucije niti naknadnim intervencijama nije mogao vratiti u pređašnje stanje. Jer kako ističe Stevanović V. u jednoj svojoj, davno napisanoj studiji: *za njihovo stvaranje (misli se na pojedine prirodne elemente - prim. aut.), potrebni su bili posebni uslovi, a sam proces stvaranja je beskrajno spor prema dužini i trajanju čovjekovog života* (Stevanović, 1950).

Svi gore navedeni, ali i brojni drugi razlozi doveli su do spoznaje da se kroz, najprije regionalno planiranje, a zatim planiranje na državnom i lokalnom nivou pristupi adekvatnijoj i racionalnijoj zaštiti i upravljanju prirodnim područjima; da se ukupni ekonomski razvoj regija, država i zemlje kao cjeline bazira isključivo na donošenju prostorno-planskih i njima imanentnih upravljačkih pretpostavki i različitih upravljačko-planskih dokumenata koji su artikulisali razvoj i namjenu određenih prostornih cjelina.

Spoznajom savremenog čovjeka da je prostor najdragocjeniji resurs sa kojim jedno društvo ili država raspolaže (Janković, Luburić, 2015), rasle su tendencije ka potrebi planske i upravljačke organizacije očuvanja i zaštite pojedinih područja sa vrijednim i neponovljivim ekosistemskim vrijednostima i potencijalima. Krajnji rezultat ovog pristupa formalizovan je i institucioanalizovan kroz različite forme zaštite u gotovo svim državama svijeta, koje su na svojoj teritoriji formirale, i kroz različite institucionalne forme i mehanizme pristupile organizovanom upravljanju zaštićenim područjima prirode.

Primarni zadatak ovog rada je utvrđivanje postojećeg stanja prirodnih područja i aktivnosti koje se sprovode u cilju njihove organizovane zaštite. Na osnovu precizno utvrđenog zadatka mogu se definisati određene smjernice, preporuke i rješenja koja će voditi ka adekvatnijoj, kvalitetnijoj i održivijoj formi zaštite i organizovanom sprovođenju upravljačkih mjera u zaštićenim područjima prirode. Ovo je naročito važno sa aspekta činjenice da je Crna Gora prva deklarirana ekološka država na svijetu, što ovom poslu daje specifičnu težinu i traži senzibilniji i analitičniji pristup u očuvanju i održivom upravljanju njenim prirodnim vrijednostima i potencijalima, koje će u gotovo neizmijenjenom (čak u nekim elementima unaprijeđenom obliku), ostaviti u nasljeđe budućim generacijama.

Stoga ovaj rad ima za cilj da kroz studioznu analizu sadašnjeg stanja ponudi i određena konkretna rješenja i vizije, da se kroz plansku organizaciju, upravljačke mjere i zaštitu dodatno unaprijedi postojeće stanje i daju jasne preporuke i neka inovativna rješenja u nastojanjima upravljača u zaštićenim područjima prirode da pronađu balans između potrebe za ekonomskim rastom i razvojem sa jedne i zaštite prirodnih vrijednosti sa druge strane. U nastavku, rad ima za cilj da kroz interdisciplinarna i multidisciplinarna istraživanja ponudi odgovarajuća rješenja na smanjenju vječitog jaza na relaciji čovjek - njegovo prirodno okruženje i da ponudi dovoljno konceptualnih postavki koje će umjesto konfliktnim, odnos ekonomije i ekologije učiniti komplementarnim u svojoj ukupnosti različitih odnosa, nastojanja, diferenciranih pogleda na mogućnosti i potrebe korišćenja prostora i njegovih različitih komponenti.

Takođe, jedan od osnovnih zadataka je da se kroz analizu sadašnjih organizacionih formi upravljanja zaštićenim područjima prirode, komparativnim iskustvima sa neposrednim okruženjem, kao i iskustvima iz razvijenih evropskih država ponudi jasniji koncept njihovog daljeg planiranja, sprovođenja upravljačkih procesa zaštite i organizacije.

Da bi se postigao ovaj cilj, rad je strukturiran na četrnaest poglavlja koja metodološki reflektuju i sagledavaju odnos planskih i upravljačkih dokumenata, strategija i planova, zakonskih akata i drugih formi sa nastojanjima da se kroz njihovu analitiku daju jasne preporuke i smjernice kako, na koji način i kojim alatima se može služiti u budućim vremenima; kojim instrumentima prirodna područja u Crnoj Gori očuvati u njihovoj izvornosti; na koji način planski i organizovano pristupiti njihovom održivom upravljanju, kroz primjenu instrumenata održivog i ekološkog planiranja namjene prostora i shodno tome, sprovođenju adekvatnih i na temeljima savremenih standarda postavljenih upravljačkih mjera u zaštićenim područjima prirode u godinama i decenijama koje dolaze.

U ovom radu su naročito istaknute konture sadašnjeg načina organizovanja i upravljanja zaštićenim područjima u zemlji, sa analizom njegovih prednosti i nedostataka, ali bez preferencije da se ukupnoj laičkoj, stručnoj i političkoj javnosti nameću određena rješenja kao neprikosnovena u svojoj nepromjenljivosti. Dinamički proces mijenjanja društvene i ekonomske stvarnosti je konstanta svake države pojedinačno, stoga to uslovljava da se određene forme organizacije, planskih i upravljačkih koncepcija stavljaju na probu vremena,

da se stalno traga za novim idejama koje će permanentno, formalno i suštinski, oblikovati nove upravljačke mehanizme za zaštićena područja prirode.

Sve to gore navedeno ne znači da se čovjek, upravljač zaštićenim prirodnim područjima, prepušta diktiranim promjena, već ga upravo te promjene generišu, da na bazi naučno-utemeljenih postulata i vrijednosti, sam nudi nova planska rješenja, inovirane, organizacione i upravljačke mjere i obezbijedi primjenu najboljih mogućih modela unapređenja u planiranju zaštite i njene ukupne funkcionalnosti.

Činjenice svjedoče da se određena planska rješenja, a posebno izrada novih planskih dokumenata i planova upravljanja baziraju na već izmijenjenim okolnostima u prostoru (koja su u potpunoj suprotnosti sa onim planiranim i iz njih izvedenih upravljačkih projekcija), i da se određene promjene jednostavno čekiraju i formalizuju kroz izradu novih ili reviziju već postojećih planova posebne namjene, a shodno tome bivaju operativna kroz donošenje i implementaciju planova upravljanja.

Ovakav pristup nije imanentan logici planiranja prostora, jer planeri i upravljači zaštićenih područja prirode moraju da planiraju i usmjeravaju namjene određenih površina, a ne da, često neplanske promjene određenih prostornih cjelina samo formalizuju donošenjem novih. Planiranje i upravljanje u svojoj fundamentalnoj postavci i percepciji usmjerava promjene i aktivnosti u datom prostoru, a nedopustivo je da promjene kreiraju novo planiranje i kanališu upravljačke procese u sprovođenju niza konkretnih upravljačkih mjera u zaštićenim područjima prirode.

Ovo je naročito važno za Crnu Goru, koja ima malu površinu i koja je u globalnim razmjerama prepoznata kao država sa izvanrednim prirodnim potencijalima, čiji razvoj treba brižljivo planirati i oblikovati na način da čovjek pripada prostoru a ne prostor čovjeku.

Ovaj rad u krajnjem ima za cilj da podstakne odgovorne pojedince, organizacije, a ponajviše donosioce odluka da planiranje i upravljanje shvate i prihvate kao stratešku granu nauke koja u sebi sublimira čitav kontekst i konglomerat različitih naučnih disciplina sa posebnim akcentom na zaštitu vrijednih prirodnih područja, njihovu plansku organizaciju i upravljanje, kao i iznalaženje novih i unapređenje postojećih modela zaštite prirode u svim prirodnim područjima, bez obzira na trenutni stepen njihove zaštite.

Stoga je osnovni cilj ovog rada sistematizacija dosadašnjih teorijsko-metodoloških i praktičnih istraživanja i postojećih praksi iz sfere zaštite i planske organizacije zaštićenih prirodnih područja i namjene zemljišta u prostornom planiranju i na njemu utemeljenom upravljanju zaštićenim područjima prirode. To svakako treba da doprinese poboljšanju uslova i mjera za zaštitu postojećih, ali i stvaranje uslova za proglašenje novih zaštićenih područja koja ne moraju imati najviši stepen zaštite ali moraju dati jasne okvire za njihovo upravljanje u budućnosti i to na dugoročnim projekcijama.

Pored ovako definisanih ciljeva, jedan od suštinskih zadataka disertacije je analiza i definisanje budućih pravaca iz sfere zakonodavne i institucionalne politike koja kreira ambijent za organizaciju i upravljanje zaštićenim područjima prirode. Sa zakonodavnog aspekta, u vezi sa tim, u Crnoj Gori su u pitanju dva systemska zakona:

1. Zakon o zaštiti prirode
2. Zakon o nacionalnim parkovima

Zakonom o zaštiti prirode („Službeni list Crne Gore“, br. 51/08) definišu se osnovni pojmovi i uloga zaštićenih prirodnih područja, njihova kategorizacija u skladu sa nacionalnim i međunarodnim standardima, način proglašenja i definisanje njihovog statusa (državni, regionalni ili lokalni nivo), ali i drugi bitni aspekti koji determinišu i oblikuju organizaciju i sprovođenje upravljačkih mjera u zavisnosti od kategorije zaštićenih prirodnih područja, što će biti predmet analize i na njenim postulatima davanje određenih smjernica u kom pravcu treba unaprijediti zakonodavni okvir radi efikasnije zaštite prirode i održivog korišćenja prirodnih resursa.

To nepobitno nameće potrebu pažljivog i održivog planiranja, organizacije i sprovođenja upravljačkih mjera koji se (što je potvrđeno teoretski i praktično) ne rješavaju samo povećanjem broja i površine zaštićenih područja (što i jeste jedan od primarnih ciljeva), već i setovima drugih aktivnosti koje doprinose da određena prirodna područja budu uređena na način kojima se uspostavljaju takvi odnosi koji trajno osiguravaju balans između ciljeva očuvanja biološke i predione raznovrsnosti i prirode u cjelini, odnosno racionalno korišćenje prostora i prirodnih izvora. Sve to naravno podrazumijeva i zadovoljavanje potreba društva, sa naročitim naglaskom na interese lokalnih zajednica koje daju ili treba da daju važan doprinos u njihovom održivom razvoju i adekvatno učestvuju u kreiranju politika, donošenja i implementacije upravljačkih mjera u zaštićenim područjima prirode.

Zakon o nacionalnim parkovima („Službeni list Crne Gore“, br. 28/14) predstavlja *lex specialis* i odnosi se na prostore nacionalnih parkova. U pitanju je novi zakon kojim se prejudicira promjena organizacionog statusa javnog preduzeća u neki od oblika privrednog društva. Ovim zakonom su definisane djelatnosti od javnog interesa, zaštita, unapređenje i razvoj nacionalnih parkova; definisane su granice (opisno), kao i njihovo obilježavanje. Kao ključne odrednice, Zakon definiše mjere zaštite, sadržaj godišnjih programa upravljanja, zabrane na teritoriji nacionalnih parkova, način korišćenja dobara nacionalnih parkova, naknade, način i mogućnost izgradnje objekata, upravljanje šumskim ekosistemima, ograničenja i druge mjere i aktivnosti koje je moguće sprovesti na prostorima nacionalnih parkova. Bitno je naglasiti da je ovim zakonom prvi put uvedena mogućnost korišćenja ekosistemskih usluga. To omogućava da se kroz određene ugovore sa pravnim i fizičkim licima mogu obavljati ekosistemске usluge na način kojim se obezbjeđuje održivost ekosistema. Budući da je ovo jedan od temeljnih zakona kojim se utvrđuje zakonodavni okvir upravljanja prostorima nacionalnih parkova, isti će biti predmet analitičkog istraživanja u narednim poglavljima disertacije.

2. RADNE HIPOTEZE

Osnovna hipoteza doktorske disertacije je da se usljed različitih pristupa i metodoloških postavki oblast zaštite i organizacije zaštićenih prirodnih područja i određivanja namjene zemljišta i površina u prostornim planovima i planovima upravljanja nije tretirala na adekvatan i integralan način, ali da se javljaju ozbiljne intencije koje bi mogle dovesti do približavanja stavova između različitih pristupa u metodologiji prostornog planiranja i na njemu zasnovanog upravljanja zaštićenim područjima prirode. Ovo se ogleda, prije svega, u unapređenju metodologije integralnog planiranja i jasne korelacije i konzistentnosti sa drugim strategijama razvoja, planskim i programskim dokumentima koji na direktan ili indirektan način tangiraju problematiku planiranja (upravljanja), razvoja i organizacije zaštićenih područja prirode.

Iz navedenih razloga rad na izradi ove disertacije primarno će se bazirati na sljedećim hipotezama:

➤ **Hipoteza 1: Crna Gora posjeduje prirodne i kulturne vrijednosti u zaštićenim područjima od izuzetnog nacionalnog, regionalnog i međunarodnog značaja koje moraju imati odgovarajuću i adekvatnu zaštitu.**

Crna Gora je po geografskom prostranstvu mala država sa površinom od svega 13.812 km². Rijetko gdje na tako malom prostoru postoji tolika koncentracija različitih prirodnih i kulturnih vrijednosti. Iz tih razloga je do sada institucionalnu zaštitu ili status nacionalnog parka dobilo pet područja: NP Durmitor, NP Lovćen, NP Biogradska gora, NP Skadarsko jezero i NP Prokletije. Nedavno je u sjeverozapadnom dijelu države, na prostoru između NP Durmitor u Crnoj Gori i NP Sutjeska u BiH (Republika Srpska), proglašen prvi RP Piva. Zbog svoje izvanrednosti, geološkog, biološkog i ukupnog prirodnog nasljeđa, neka područja su dobila status međunarodno zaštićenih. Tako je kanjon rijeke Tare od 1977. godine, svojim čitavim tokom, upisan na listu od posebnog značaja za biosferu (Program MAB - Čovjek i biosfera), dok je od 1980. godine i preostali dio masiva NP Durmitor upisan na listu svjetske prirodne i kulturne baštine od univerzalne vrijednosti za čovječanstvo (UNESCO), a od 1994. godine, vodena akvatorija NP Skadarsko jezero je proglašena kao ramsarsko područje sa jasno izraženim tendencijama da se i preostali (močvarni dio jezera i kopna) stavi na pomenutu listu. Takav status, prirodna predisponiranost i neprocjenjiva vrijednost prirodnog i kulturnog nasljeđa traže spovođenje adekvatnih mjera kroz jedan opšte prihvaćen, holistički pristup koji će doprinijeti većem stepenu zaštite, unapređenja i održivog korišćenja prirodnih potencijala unutar nekog zaštićenog područja.

➤ **Hipoteza 2: Trenutni set mjera oličen u prostornom planiranju i definisanom upravljanju zaštićenim područjima prirode može da doprinese kvalitetnijem sistemu zaštite i upravljanja zaštićenim područjima prirode, problematika je u tome što se taj sistem ni po obimu, ni po svojoj strukturi, ne primjenjuje u praksi u svojoj punoj mjeri.**

U Crnoj Gori postoji razvijen sistem prostornog planiranja koji se prije svega odnosi na postojanje krovnog prostorno-planskog dokumenta, Prostornog plana Crne Gore. Za područja četiri nacionalna parka (odnedavno uključujući i njihova okruženja) donešeni su: PPPN - prostorni planovi posebne namjene i SPU - streteške procjene uticaja konkretnih planova na životnu sredinu koje su shodno važećoj zakonskoj regulativi sastavni dio tih planova. Za sada je u početnoj fazi posao u vezi izrade i preostalog, nedostajućeg PPPN-a, za

prostor petog nacionalnog parka - NP Prokletije. Saglasno zakonu, za sve nacionalne parkove proces donošenja planova i godišnjih programa upravljanja nije novina i oni se na osnovu generalnih smjernica iz PPPN-a donose već od 2005. godine sa solidno definisanim setom i razradom strateških oblasti. Međutim, opšta ocjena stručne javnosti je da navedena dokumentacija predstavlja dobre polazne osnove za upravljanje zaštićenim područjima prirode ali se ona, niti po obimu, niti po svojoj strukturi ne sprovodi u praksi, ne u dovoljnoj mjeri i na dovoljno kvalitetan način. Izostanak evaluacije planskih i upravljačkih dokumenata, nedostatak njihove revizije predstavlja ozbiljan problem za crnogorske naučne i stručne institucije koje se bave organizovanom zaštitom prirode.

➤ **Hipoteza 3: Brojne druge upravljačke mjere (zakoni, strategije i međunarodne konvencije) od posebnog su značaja za zaštitu prirode.**

Zakonodavni okvir, pored upravljačkog, predstavlja jedan od fundamenata za sprovođenje različitih mjera zaštite prirode, njenog očuvanja i unapređenja u svim segmentima. Iz tog razloga u radu će biti posebno analizirani sistemski zakoni koji se eksplicitno ili implicitno tiču zaštićenih prirodnih područja sa ocjenama njihovog kvaliteta i mogućim mjerama za njihovo poboljšanje. Bitan preduslov za dobro i efikasno sprovođenje određenih upravljačkih mjera u zaštićenim područjima prirode jeste postojanje određenih strategija (Nacionalna strategija održivog razvoja, Nacionalna strategija zaštite biodiverziteta sa Akcionim planom i Master plan za razvoj turizma - inovirana verzija, (2008-2020)). Kakav je nivo kvaliteta ovih strategija, njihova svrsishodnost i koje uzročno-posljedične veze imaju određeni segmenti tih dokumenata na zaštićena područja prirode, biće prikazano u posebnom poglavlju rada. Primjena i ratifikacija pojedinih međunarodnih konvencija i direktiva biće od suštinske važnosti za otvaranje poglavlja koje je vezano za životnu sredinu i pregovarački proces sa Evropskom unijom. To se primarno odnosi na konvencije i direktive čiji je Crna Gora potpisnik, ali primarno mjesto zauzimaju međunarodne konvencije kao što su: IPA, IBA, NATURA 2000. Stoga će iste biti predmet analize rada sa određenim jasnim preporukama za njihovu adekvatnu primjenu i mjesto prilikom procesa izrade prostornih planova i planova upravljanja za zaštićena područja prirode.

➤ **Hipoteza 4: Upravljačke mjere u zaštićenim područjima prirode se ne sprovode u adekvatnom obimu.**

Upravljački okvir u prostornim planovima posebne namjene, koji je kasnije detaljno razrađen u planovima i godišnjim programima upravljanja, je sistemski dobro postavljen. Međutim, problem predstavlja činjenica da se određene upravljačke mjere sprovode sporo, da ne postoji dovoljno dobar nivo sinhronizacije između različitih institucija. Ovo se naročito odnosi na spor i dugačak proces u vezi proglašenja novih područja pod zaštitom, što je definisano PPCG-om. Stručne podloge - studije opravdanosti za dosadašnja područja, urađene su sa određenim propustima, što se kasnije direktno manifestovalo u njihovom radu. Nedostatak monitoringa ključnih biljnih i životinjskih vrsta ili tek sporadični slučajevi koji se rade ad hoc, ne predstavljaju dobre inpute za kvalitetno sprovođenje niza upravljačkih mjera u zaštićenim područjima prirode. To utiče na kvalitet zaštite staništa, njihovih habitata ili pojedinih populacija jer ne postoje dobri kvalitativno-kuantitativni pokazatelji o njihovoj brojnosti, očuvanosti ili vitalnosti. Za pojedine fenomene, kao što je karst, koji naročito karakteriše prostore NP Lovćen i NP Durmitor gotovo da ne postoje bilo kakva istraživanja, iako je to definisana obaveza u prostornim planovima. Istina, pojedina istraživanja vršena su davno i na temelju toga se zasnivaju i upravljačke mjere koje bi novim istraživanjima sigurno bile značajno resetovane i inovirane.

➤ **Hipoteza 5: Sistem upravljanja u zaštićenim područjima prirode u Crnoj Gori, što se primarno odnosi na nacionalne parkove, je centralizovan i po tome je prilično specifičan u odnosu na modele upravljanja zaštićenim područjima prirode u zemljama regiona, ali i zemljama širom Evrope.**

Ovakav sistem, institucionalno oblikovan kroz postojanje i organizaciju jedinstvenog Javnog preduzeća za nacionalne parkove Crne Gore (formirano 1993. godine), pokazao je niz prednosti ali i određene slabosti i ograničenja u funkcionisanju prostora nacionalnih parkova. Ovakav upravljački sistem kreiran je prvenstveno zato što je Crna Gora geografski mala država i što se smatralo da će to u administrativnom, ali i u ukupnom funkcionalnom kontekstu unaprijediti rad i organizaciju. U odnosu na prethodni period sa manjim oscilacijama ovakav sistem pokazao je određene prednosti u praksi. To se prije svega odnosi na: manje administrativne troškove, uniformnost u pogledu pisanja planova i programa upravljanja, relativnu finansijsku stabilnost svih nacionalnih parkova (neki parkovi u slučaju zasebnog pravnog subjektiviteta ne bi mogli biti samoodrživi), kao i efikasnije koordiniranje određenim poslovima iz sfere zaštite prirode. Slabosti ovakvog sistema su: uvijek prisutno nezadovoljstvo većih nacionalnih parkova i njihovih lokalnih struktura i latentan otpor prema ovakvom sistemu organizacije. Jedna od uočenih slabosti je u mnogim sferama velika zavisnost sprovođenja pojedinih odluka od strane centralnih službi parkova i njihovog nivoa osposobljenosti za pojedine poslove. U svakom slučaju, sve opcije i opservacije biće predmet analize rada sa najboljim preporukama, kako i na koji način održati optimalan stepen sadašnjeg organizacionog modela, pritom uvažavajući određene specifičnosti pojedinih nacionalnih parkova (naročito onih koji su zaštićeni i na nacionalnom i na međunarodnom nivou). Od suštinske važnosti je kako će se odvijati budući tok stvari sa upravljačkog aspekta. Trenutno nepovoljan zakonodavni ambijent predviđa da prostorima nacionalnih parkova u ime države upravlja privredno društvo, što je svakako ogromna nepoznanica i takvo upravljanje nije svojstveno zemljama okruženja, zemljama članicama Evropske unije i sa sobom nosi izvjestan rizik gubljenja osnovne svrhe postojanja nacionalnih parkova i vršenja funkcija koje su od javnog interesa, a one su zaštita i unapređenje prirodnih i radom stvorenih vrijednosti prostora nacionalnih parkova kao prostora od posebnog nacionalnog i državnog značaja.

➤ **Hipoteza 6: Medusektorske politike koje su u funkciji zaštite prirodnih područja najčešće su neusklađene i predstavljaju balast za efikasnu primjenu upravljačkih mjera.**

Ovakva pretpostavka se, prije svega, temelji na: heterogenosti brojnih institucija koje se bave zaštitom prirode, različitim viđenjima sprovođenja upravljačkih mjera od strane organa koje su pod okriljem državne ingerencije (ovdje se posebno moraju apostrofirati različite i često suprotstavljene politike između institucija koje se bave zaštitom prirode i životne sredine i sektora koji se bavi šumarstvom i poljoprivredom). Slabosti sistema upravljanja u zaštićenim područjima prirode oličene su i u neusklađenosti različitih zakona koji tretiraju ovu oblast, njihove česte izmjene i dopune ali i njihova neadekvatna primjena u praksi. Takođe, postojanje različitih strategija i akcionih planova (uglavnom međusobno loše usklađenih), upravljače su dovele u poziciju da ih ne mogu adekvatno pratiti. Sa druge strane postavlja se pitanje svrsishodnosti egzistiranja velikog broja strategija na nacionalnom, lokalnom ili regionalnom nivou, ako su upravljački mehanizmi jasno i decidno postavljeni u prostornom planiranju, planovima i programima upravljanja i ako postoji određeni zakonodavni okvir koji to prati.

➤ **Hipoteza 7: Institucionalni okvir u sistemu upravljanja zaštićenim područjima prirode nije adekvatno postavljen.**

Ova hipoteza se primarno temelji na više faktora i indikatora, a jedan od ključnih je u rogovatnosti sadašnjeg organizacionog modela funkcionisanja resornog Ministarstva (MORT-a), koji u svom sistemu sublimira više djelatnosti koje je teško koordinirati sa jednog nivoa. Takođe, negativne tendencije i institucionalno slabljenje posljednjih godina kulminiralo je ukidanjem jednog broja značajnih institucija koje su se bavile planiranjem i zaštitom prirode. Presedan svakako predstavlja ukidanje Republičkog zavoda za zaštitu prirode kao najstarije ekološke institucije u državi. Ova činjenica ima posebnu i specifičnu težinu jer se dogodila godinu dana nakon proslave jubileja 50-godišnjice Zavoda i godinu dana nakon proslave jubileja 20-godišnjice proglašenja Crne Gore kao prve ekološke države na svijetu. Ovakav scenario doveo je do određenog zastoja u sprovođenju različitih mjera upravljanja, monitoringa biodiverziteta, naučno-istraživačkih aktivnosti kao i do kašnjenja donošenja stručnih podloga koje su neophodne za proglašenje novih područja pod zaštitom.

➤ **Hipoteza 8: Ostvaren je određeni napredak u sprovođenju mjera koje se odnose na funkcionalni okvir za zaštićena područja: upravljanje vodnim i šumskim resursima, turističkim i drugim aktivnostima koje treba da doprinesu uravnoteženom regionalnom i održivom razvoju.**

Ova hipoteza se zasniva na dostignutim rezultatima koji se odnose na: funkcionalno sprovođenje niza upravljačkih mjera u održivom korišćenju vodnih, šumskih i drugih resursa u nacionalnim parkovima. Takođe, turizam i rekreacija u zaštićenim područjima u Crnoj Gori u posmatranom periodu bilježe značajan rast. To smanjuje potencijalne i uvijek prisutne opasnosti od prekomjerne komercijalne eksploatacije prirodnih resursa, najčešće sječe šume i korišćenja mineralnih sirovina za jačanje ekonomske funkcije, date su određene ekonomske aproksimacije za unapređenje finansijske samoodrživosti zaštićenih područja prirode. Crna Gora se u tom segmentu opredijelila za jačanje postojećih i kreiranje novih turističkih aktivnosti koje će biti kompatibilne sa prirodom i njenim zakonitostima i neće ugroziti izvorne vrijednosti prirodne sredine i elemenata koji je čine. Takav model funkcionisanja u skladu je sa osnovnim postulatima da zaštićena područja u Crnoj Gori treba da doprinesu opštoj viziji koja je proklamovana na globalnom nivou, a to su održivi rast i razvoj.

➤ **Hipoteza 9: Komparativna iskustva u planiranju i upravljanju zaštićenim područjima prirode u Crnoj Gori sa zemljama okruženja (Srbijom, Hrvatskom, Republikom Srpskom i Slovenijom), ali i nekim državama Evrope pokazuju da postoje određene organizacione i upravljačke sličnosti, ali i razlike.**

Sličnosti sistema uglavnom se ogledaju u prostornom planiranju, u definisanju strateških oblasti za planove upravljanja i u zakonodavnoj sferi. Postoji niz sličnosti u parametrima koji u svim zemljama pokazuju da postoje slične tendencije ili slabosti u sistemu sprovođenja određenih upravljačkih mjera. Fundamentalna razlika je u tome što u većini drugih država koje su predmet analize postoji veći stepen decentralizacije u donošenju odluka i sprovođenju upravljačkih mjera. Komparativna analiza crnogorskog sistema upravljanja zaštićenim područjima ukazuje na neophodnost jačanja regionalnih inicijativa i veza iz oblasti zaštite životne sredine, transponovanje najboljih upravljačkih praksi koje su se vremenom pokazale kao uspješne i održive u drugim državama. Regionalno povezivanje treba da obezbijedi: veći stepen korišćenja evropskih fondova namijenjenih zaštiti prirode, funkcionalno povezivanje područja koja imaju prekogranični karakter kao i razmjenu

iskustava i znanja u svim segmentima koji mogu da podignu stepen zaštite prirode i obezbijede efikasnije sprovođenje upravljačkih mjera u zaštićenim područjima prirode.

➤ **Hipoteza 10: Učešće lokalnih struktura u procesima upravljanja i donošenja odluka za zaštićena područja prirode nije na očekivanom nivou ili gotovo da ne postoji u obimu koji je karakterističan za razvijene države Evropske unije.**

Uzimajući u obzir savremene tendencije, ali i tradiciju prethodnih odnosa na relaciji upravljač - lokalne zajednice, povećanje obima njihovog učešća u procesima koji su od suštinske važnosti za rad i funkcionisanje zaštićenih područja, predstavlja imperativ za upravljačke strukture na svim nivoima zaštite. Na to obavezuju različiti protokoli referentnih međunarodnih organizacija iz oblasti zaštite prirode (IUCN, UNESCO, WWF, Europark federacija, UNEP i dr.). Međutim, i bez preuzetih međunarodnih obaveza, proces uključivanja reprezentativnih lokalnih struktura je potreban iz velikog broja razloga. Kao osnovni, može se identifikovati činjenica da u zaštićenim područjima i njihovoj neposrednoj gravitacionoj zoni živi veliki broj domicilnog stanovništva. Kao ilustrativan primjer može poslužiti demografski parametar, vezan za NP Skadarsko jezero, gdje na području gradskih opština Tuzi i Golubovci, u okviru granica parka, živi preko 11.000 stanovnika koji su kroz različite odnose vezani za način funkcionisanja i organizacije prostora parka. Takođe, struktura vlasništva u odnosu na određene nepokretnosti (šume i šumsko zemljište) na prostorima pojedinih parkova je dominantno u privatnom vlasništvu. Dosadašnje organizacione forme i zakonska rješenja koja definišu rad pojedinih zaštićenih područja nijesu davali dovoljno prostora lokalnim zajednicama za uključivanje u procese upravljanja, što je u očima lokalnih zajednica stvaralo stereotip o nametnutim rješenjima. Takav odnos vremenom je produkovao izvjestan stepen nepovjerenja prema zaštićenim područjima od strane lokalnih struktura, a mnoge procese učinio netransparentnim. Istina, takav pristup je počeo da se mijenja u posljednje vrijeme, organizovanim formiranjem socio-ekonomskih foruma kao savjetodavnih tijela. Takav pristup bi trebalo da predstavlja početnu etapu u unapređenju odnosa i postizanju većeg povjerenja i konsenzusa u vezi najvažnijih pitanja koja se tiču procesa donošenja i sprovođenja upravljačkih mjera, ali i da zaštićena područja u suštinskom smislu učini moderatorima oblikovanja razvoja na konkretnom, zaštićenom području prirode.

Ove hipoteze biće rezultat obrade kroz postavljene strukturne cjeline rada, i na osnovu sprovedenih istraživanja, neke od njih će u dijelu koji se odnosi na Diskusiju u cjelosti biti prihvaćene kao tačne, dok će neke od njih sa velikim stepenom vjerovatnoće biti djelimično prihvaćene ili moguće opovrgnute.

3. PREDMET, CILJ I ZADACI ISTRAŽIVANJA

Predmet istraživanja vezan je za međunarodna i nacionalna područja prirode koja imaju visok stepen prirodnih i kulturnih vrijednosti. Saglasno predmetu istraživanja, istražuju se planska zaštita i upravljački procesi zaštićenih prirodnih područja koji su regulisani planskim dokumentima, prije svega Prostornim planom Crne Gore kao najznačajnijim planskim dokumentom i drugim upravljačkim planovima za zaštićena područja prirode, sektorskim planovima, programima i drugim dokumentima u oblasti zaštite prirodne baštine (studije, strategije i dr.). Istražuju se i osnove zakonske zaštite nasljeđa koje su regulisane direktno i indirektno kroz više zakonskih i podzakonskih akata, ali i više međunarodnih dokumenata u oblasti zaštite nasljeđa, prostornog planiranja i planski utemeljene organizacije i upravljačkih mjera u zaštićenim prirodnim područjima.

Istraživanje će biti izvršeno kroz više iteracija, grupisanih u tri osnovna segmenta. Pod prvim segmentom se podrazumijeva analiza teorijskih i metodoloških aspekata prostornog planiranja, organizacije i upravljanja zaštićenim područjima prirode, kao i istorijski kontekst u procesu formiranja zaštićenih područja u Crnoj Gori i okruženju. Poseban osvrt biće na procese i probleme koji se javljaju pri definisanju namjene površina u odnosu na režime zaštite i organizacije područja. Drugi segment obuhvata funkcionalnu analizu zaštićenih prirodnih područja i njihovo međudejstvo sa različitim privrednim granama koje se direktno ili indirektno odnose na zaštićena prirodna područja i mogućnosti unapređenja istih sa stanovišta budućeg planiranja (upravljanja) i razvoja zaštićenih područja prirode. Takođe, ovaj segment obuhvata analizu pravnog i institucionalno-organizacionog okvira za integralno upravljanje i planiranje prostora (zakoni, domaće institucije i organizacije). Vrlo važan i kompleksan segment ovog rada obuhvata detaljnu analizu izabranih planova na svim nivoima (prostorni planovi opština, prostorni planovi posebne namjene za nacionalne parkove i njegove ključne komponente kao što su odabrane zone detaljne razrade za pojedine lokalitete i definisane UTS). U radu se takođe sa posebnom pažnjom tretiraju planovi upravljanja i zakonodavni okvir koji sve to prati, međunarodne konvencije i proces uspostavljanja mreže zaštićenih područja u skladu sa evropskim standardima sa konkretnim rezultatima koji su postigniti u praksi.

U cjelosti gledano, Crna Gora važi za zemlju sa još uvijek dobro očuvanom životnom sredinom, bez obzira na veliki broj problema u ovoj oblasti. Tim prije se nameće obaveza očuvanja kvaliteta životne sredine i njenog unapređenja u svim svojim segmentima. Osnovni preduslov za to je odgovarajuća zakonska regulativa, ali i druga dokumentacija koja je relevantna u postupku planiranja i organizovanog upravljanja zaštićenim područjima prirode. I pored činjenice da je sve više propisa koji se odnose na zaštitu životne sredine, neophodno je ovu problematiku dovesti u direktnu korelaciju sa prostornim planiranjem kao najvažnijom karikom, presudno važnom za procese formiranja i organizovanog upravljanja u zaštićenim područjima prirode. Jedno od osnovnih pitanja kojima se posvećuje disertacija jeste i nedovoljna sinhronizacija prostornih planova (samim tim i upravljačkih smjernica), od onih od najvećeg državnog značaja do regulacionih planova, odnosno državnih i lokalnih studija lokacija. U tom kontekstu treba shvatiti i nastojanje da se kroz rad ponude odgovarajući modeli koji uvažavaju najbolje prakse u funkcionisanju zaštićenih prirodnih područja, da se ponude rješenja za unapređenje zakonske regulative, jačanje institucionalnih kapaciteta i međudržavnu saradnju u procesima planiranja i upravljanja zaštićenim područjima prirode. Posebna pažnja u radu biće posvećena analizi postojećih i nedavno donešenih prostornih

planova posebne namjene za nacionalne parkove u Crnoj Gori. Ključni razlog ovakvom pristupu i opredjeljenju je činjenica da ovi planovi predstavljaju osnovu i daju generalne smjernice za kasniju organizaciju i sprovođenje upravljačkih mjera kroz operativna dokumenta kao što su planovi upravljanja i godišnji programi upravljanja za nacionalne parkove u Crnoj Gori, koji se donose u trenutnoj konstelaciji odnosa.

Različite planerske kuće u zemlji kao što su: RZUP (Republički zavod za urbanizam i planiranje), CAU (Centar za arhitekturu i urbanizam), MONTECEP (Centar za planiranje urbanog razvoja), PLAN-PLUS i dr., u saradnji sa različitim inostranim konzorcijumima, u punoj mjeri ne uvažavaju zakonitosti prirodnih procesa ili su te iste zakonitosti neadekvatno zastupljene prilikom izrade prostornih planova (što se direktno odražava i na upravljačke procese u zaštićenim područjima prirode). U tom kontekstu javlja se neadekvatan planski i upravljački tretman prirodnih područja. Planiranje i upravljanje je u nesaglasju sa osnovnim principima i standardima savremene civilizacije kada su u pitanju zaštićena područja. Takođe, u pojedinim planovima postoje disbalansi koji su na štetu prirodnim resursima, tretiraju se bez jasnih smjernica na kojima suštinski počiva cjelokupan sistem upravljanja zaštićenim područjima prirode.

Postoji obaveza da prostorni planovi posebne namjene koji se rade za zaštićena prirodna područja kao svoj prioritetni cilj postave organizovano i strukturno upravljanje prirodnim područjima, sa ciljem njihovog očuvanja i unapređenja. To podrazumijeva donošenje takvih planova koji će omogućiti, ne samo zaštitu postojećih, već i stvaranje uslova za proglašenje novih zaštićenih područja, koja ne moraju imati najviši stepen zaštite, ali moraju dati jasne okvire za dugoročno upravljanje u budućnosti. Planovi moraju biti koncipirani tako da daju jasne smjernice, na koji način i kako se najadekvatnije organizaciono postaviti prema zaštićenim prirodnim područjima. Time bi ovo pitanje ubuduće bilo sistemski uređeno, a ne ostavljeno na slobodnu volju i procjenu različitim političkim elitama koje su često donosioci odluka bez adekvatnog znanja iz ove oblasti. Kvalitet i validnost planskih rješenja i smjernica u prostornim planovima i drugim upravljačkim dokumentima koji opserviraju zaštićena prirodna područja jesu preduslov za kvalitetnu koncepciju organizacije i sprovođenja različitih upravljačkih mjera, koja u krajnjem mora imati efikasne mehanizme i modele kojima se primarno štiti priroda u svojoj ukupnosti.

Cilj istraživanja je da se sagledaju mogućnosti i da se iniciraju predlozi za poboljšanje planske zaštite, modela upravljanja i održivog razvoja nacionalno i međunarodno zaštićene prirodne i kulturne baštine u Crnoj Gori, odnosno da se razvije metodologija prostornog, regionalnog i razvojnog planiranja, sprovođenja novih upravljačkih mjera i programiranja razvoja predmetnih područja. Shodno tome, a na bazi prostornog planiranja, kao ključnog elementa za dobru organizaciju i upravljanje područjima, neophodno je ugraditi najbolje mehanizme koji će ostvariti dugoročne projekcije organizovane zaštite i upravljanja koji u svom krajnjem ishodištu imaju elemente unapređenja zaštite prirode.

Činjenica je da se savremena metodologija prostornog, regionalnog i razvojnog planiranja i upravljanja zaštićenim područjima zasniva na istim „protokolima“ kao kada je u pitanju planiranje i upravljanje na opštinskom nivou. Cilj istraživanja je da se nađu noviji, moderniji oblici i pristupi planiranju i kroz jedan sistemski ali i holistički pristup definišu adekvatne mjere upravljanja područjima prirode i njihove zaštite na svim nivoima.

Osnovni zadatak doktorske disertacije su teorijsko-praktična istraživanja koja do sada nijesu bila dovoljna po obimu, ni kompleksna po strukturi, a odnose se na preispitivanje koncepcije, mjera i instrumenata zaštite i organizacije korišćenja zaštićenih prirodnih

područja u prostornom planiranju i upravljanju zaštićenim područjima prirode. Imajući to u vidu, neposredni zadaci istraživanja su:

- Istraživanje historijskog razvoja zaštićenih područja u Crnoj Gori, neposrednom okruženju i zemljama svijeta. To se između ostalog odnosi i na istraživanje historijskih okolnosti pod kojima su ona formirana i razvoj zakonodavne i institucionalne politike koja je sa time bila usko povezana;
- Analiza društveno-geografskih komponenti, međunarodnih konvencija i direktiva koje se odnose na proces planiranja i upravljanja zaštićenim područjima prirode;
- Analitički opis međunarodnih institucija i organizacija koje značajno participiraju u procesima planiranja i upravljanja zaštićenim područjima prirode i čije kategorizacije se u nacionalnoj klasifikaciji zaštićenih područja uzimaju kao referentne;
- Istraživanje i izučavanje institucionalnog koncepta i organizacije, uređenja i korišćenja prostora, koji su vremenom samo mijenjali određene forme i organizacione konture;
- Uloga i značaj vaninstitucionalnih organizacija, sa naglaskom na one koje imaju međunarodni predznak, za sistem kreiranja i upravljanja zaštićenim područjima prirode;
- Analiza postojeće prostorno-planske i na njoj zasnovane upravljačke dokumentacije donijete sa ciljem organizacije i efikasnog upravljanja zaštićenim prirodnim područjima. Poseban tretman kroz metodu stratifikovanog modela biće primjenjen na tek urađene (ili one koje su u finalnoj fazi izrade Nacrta plana) prostorne planove posebne namjene za: region Bjelasice i Komova, durmitorsko područje i PPPN za prostor NP Lovćen. Na taj način, kroz jedan sasvim nov metodološki i naučni pristup, daće se kvantitativne i kvalitativne opservacije i mjerljivi rezultati (indikatori) za pojedinačne komponente koji čine njihovu cjelinu;
- Identifikacija potencijala, ograničenja i mogućih konflikata u konkretnom geoprostoru;
- Funkcionalnost održivog upravljanja u turizmu i održivog korišćenja prirodnih resursa (prije svega šuma i voda) u konkretnom zaštićenom području prirode;
- Smjernice za sprovođenje prostornih i na njima zasnovanih upravljačkih dokumenata u praksi.

Na bazi postavljenih hipoteza, definisanih ciljeva i osnovnih zadataka, disertacija će kroz čitav niz istraživanja u posljednjim poglavljima rada ponuditi adekvatne mjere i instrumente za plansko očuvanje i unapređenje prirodne baštine u prostornim planovima, planovima upravljanja, strategijama i drugim programskim dokumentima od značaja za prostorno planiranje, upravljanje i organizaciju zaštićenih prirodnih područja. Jedan od ključnih zadataka rada je da se obezbijedi održiv razvoj područja kroz različite mehanizme kontrole korišćenja prostora, odnosno prirodnih resursa i stvorenih potencijala. Na bazi svih tih relevantnih činjenica disertacija će dati određene preporuke i smjernice kako unaprijediti postojeći model upravljanja kroz različite mehanizme kao što su: unapređenje prostornih planova posebne namjene, planova i programa upravljanja, jačanje institucionalnih kapaciteta i zakonodavnog okvira. Pored unapređenja postojećeg stanja planiranja i upravljanja,

disertacija će ponuditi nove upravljačke modele koji prate savremene trendove u prekograničnom upravljanju zaštićenim područjima prirode, novim oblicima finansiranja i ekonomske održivosti zaštićenih područja, načinima i formama uključivanja lokalnih struktura u rad nekog zaštićenog područja, neophodnim procesima ekološke edukacije i obaveznom komponentom implementacije različitih strategija razvoja i međunarodnih konvencija iz sfere zaštite prirode i ukupnog sistema životne sredine.

4. NAUČNE METODE ISTRAŽIVANJA

4.1. METODA ANALIZE UPRAVLJANJA ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA

Metodom analize izvršice se identifikacija i interpretacija prikupljenih podataka i činjenica vezanih za pojave i procese koji se istražuju a koji imaju snažnu kohezionu vezu sa procesima donošenja prostornih planova kojima se definišu planske namjene površina u zaštićenim prirodnim područjima. Na taj način u komparaciji sa elementima metode generalizacije analiziraće se istorijski kontekst, razvoj i uslovi pod kojima se razvijao proces ustanovljenja i upravljanja zaštićenim područjima u svijetu, Evropi, regionu i Crnoj Gori. Sagledavajući istorijski aspekt i analizirajući različite društvene, socijalne i političke situacije, mogu se sagledati sadašnji rezultati dostignuti u procesima planiranja i planske zaštite prirodnih dobara. Uz analizu istorijskog faktora, vrlo je važno analitički sagledati zakonodavnu ulogu, donošenje brojnih propisa kao i ratifikaciju međunarodnih konvencija iz oblasti zaštite prirode kako bi se na sveobuhvatan i tačan način dijagnostikovalo sadašnje stanje planiranja i sprovođenja upravljačkih i organizacionih mjera u zaštićenim prirodnim područjima i na tim postulatima planirale dalje mjere i koraci koji će biti u funkciji unapređenja sistema planiranja i upravljanja zaštićenim područjima prirode na svim nivoima njihove zaštite i njihove planske organizacije. Kroz različitu analizu različitog spektra koji je definisao stanje i sadašnji model upravljanja zaštićenim područjima u Crnoj Gori, rad će nastojati da pokaže naučnu validnost ili pak opovrgne pojedine naučne hipoteze na kojima se disertacija zasniva. U tome će svakako pomoći sveobuhvatna analiza postojećih prirodnih uslova (bio-geografskih, socio-demografskih i dr.), ali i analiza postojeće planske i upravljačke dokumentacije i analiza sadašnje organizacione strukture i okvira (sa svim svojim uočenim prednostima i slabostima) koji determinišu sadašnji oblik, način i model funkcionisanja zaštićenih prirodnih područja u Crnoj Gori, a koji se primarno odnose na trenutni sistem upravljanja nacionalnim parkovima. U tom kontekstu, posebna pažnja biće posvećena analizi planiranja, upravljanja, zakonodavnog i institucionalnog okvira bitnog za sadašnji način i organizaciju upravljanja. Tu analizu je svakako vrlo poželjno proširiti i posmatrati kroz prizmu i analizu međunarodnih institucija, referentnih organizacija i pokreta, kao i međunarodnih direktiva i konvencija, kroz prizmu usklađenosti upravljačkih propisa sa nacionalnim i međunarodnim standardima (sa naročitim fokusom na uspostavljenu referentnu međunarodnu klasifikaciju zaštićenih područja prirode). Tu svakako pripada i analiza međunarodnih konvencija i direktiva koje se odnose ili će se u doglednoj budućnosti odnositi na sistem zaštićenih područja u Crnoj Gori (primarno se misli na ekološke mreže EMERALD, NATURA 2000, kao i predložena IPA i IBA područja). Analiza i uloga vaninstitucionalnih organizacija na nacionalnom, regionalnom, a naročito na međunarodnom nivou, nezaobilazna je u jasnijoj percepciji složenih odnosa koji vladaju ili implicitno utiču na kreiranje zvaničnih politika na sistem zaštite prirode i sprovođenja različitih upravljačkih mjera u zaštićenim područjima prirode.

Takođe, kroz analizu različitih upravljačkih mjera utvrdiće se funkcionalnost pojedinih elemenata koji utiču na planiranje, upravljanje i održivo korišćenje zaštićenih područja prirode. To se prije svega odnosi na analizu ekonomskih uslova pod kojima nastaje ili se organizuje određeno zaštićeno područje (analiza mogućih troškova i dobiti od zaštićenog područja), ali i na analizu uslova za održivi razvoj i upravljanje u pojedinim procesima. To su procesi i mjere koje se primarno odnose na održivo upravljanje u turizmu, sprovođenje mjera upravljanja šumskim i vodenim ekosistemima kao najznačajnijim komponentama koje čine

neko zaštićeno područje prirode. Metoda analize, biće ključna u determinaciji uloge i značaja lokalnih zajednica i njihovog integrisanja u ciljeve upravljanja zaštićenim područjima prirode. Takva vrsta analize poslužiće da se na bazi različitih iskustava i dobrih primjera u praksi koja su imanentna u modernom pristupu upravljanja u mnogim zaštićenim područjima širom Evrope, daju najbolje moguće preporuke na koji način ih transponovati na upravljački sistem u Crnoj Gori, pritom uvažavajući sve socio-geografske i kulturološke specifičnosti u kojima postoje i egzistiraju sadašnja i buduća zaštićena područja prirode u zemlji.

Naučnom metodom analize svih pobrojanih komponentni i njihovih pojedinačnih elemenata biće neuporedivo lakše doći do zaključaka koji mogu bitnije odrediti ili predvidjeti buduće procese u sprovođenju upravljačkih mjera u zaštićenim područjima prirode.

4.2. METODA SINTEZE U PROCESIMA UPRAVLJANJA ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA PRIRODE

Na osnovu analitičkog presjeka ustanovljenog stanja pojava i procesa prostornog planiranja moguće je sintetizovati određena znanja, procese, pojave i sa njima povezane činjenice. Na taj način se dolazi do narednog metodološkog okvira koji se u naučnoj primjeni naziva metoda sinteze. Ovom naučnom metodom koja se temelji na objedinjavanju i uobličavanju određenih saznavnih formi u jedan naučni kontekst ili okvir dolazi se ili se nastoji doći do određenih zaključaka i preporuka.

Na osnovu dobijenih analitičkih podataka, isti se sintetizuju i na osnovu sintetičkog presjeka stanja, pojava i procesa izvode se generalni zaključci o stanju i odnosu svih faza prostornog planiranja i organizovanog upravljanja za zaštićena prirodna područja. Na bazi tih zaključaka i identifikovanog referentnog stanja planiranja, mogu se u narednim iteracijama dati određene preporuke za unapređenje cjelokupnog sistema upravljanja i organizacije prirodnih područja. Ova naučna metodologija pomoći će da se, umjesto često paušalnih i nedovoljno naučno utemeljenih činjenica i znanja (koji proizilaze iz laičkog pristupa određenim procesima), ponude praktična rješenja koja će imati svoju validnost i kredibilnost, jer su prošli kroz određeni stručni i naučno metodološki „screening“. Samim tim, u njihovom razmatranju, imaće veću upotrebnu vrijednost kod donosioca javnih politika, koji imaju mandat da donose političke odluke o pokretanju planerskih, a shodno tome organizacionih i upravljačkih koraka ka dodatnoj zaštiti postojećih ili ustanovljavanju i namjeni novih površina pod zaštitom. U konkretnom slučaju, a u odnosu na konkretnu temu disertacije, tokom različitih istraživanja, analiza dokumentacione osnove za planiranje i upravljanje, ali i sveobuhvatne analize zakonodavnog, institucionalnog i svakog drugog okvira, moguće je na osnovu poznatih i dokazanih činjenica izvesti konkretne i naučno utemeljene činjenice i zaključke o određenim procesima. Budući da je ova metoda usko povezana sa metodom analize, sledstveno toj logici je moguće vrlo precizno dijagnostikovati stanje koje se odnosi na sadašnji upravljački okvir za zaštićena područja u Crnoj Gori. To može poslužiti da se iznesu određeni zaključci, šta je dobro u tom sistemu i ovako postavljenoj strukturi, a gdje je neophodno tražiti i tragati za novim rješenjima koja bi, upotrebom novih upravljačkih mjera i primjenom novih modela zaštite prirode unaprijedila čitav sistem upravljanja, kako po horizontali, tako i po vertikali. To znači da će određeni zaključci, sintetizovani u ovom radu, biti od pomoći prilikom kreiranja različitih upravljačkih praksi. A oni se primarno odnose na sistem i strukturu zaštićenih područja, i pomoći će da se pravilno u svim segmentima razumiju procesi koji utiču na njih, pojavom eksternih ili pod uticajem određenih internih faktora. To se naročito odnosi na zaključke koji su u funkciji unapređenja postojećeg upravljačkog, a naročito institucionalnog i zakonodavnog sistema koji se primarno odnosi na

međusektorsku politiku koja se sprovodi ili se odnosi na zaštićena područja prirode. Tako će donosioci odluka sa političkim legitimitetom, ali i upravljači zaštićenim područjima prirode biti u situaciji da na osnovu jasne analize i sinteze određenih pojava i procesa, lakše, efikasnije i na stručnim opservacijama, kredibilnije donose prave odluke, koje će za proces upravljanja i daljeg opstanka sistema zaštićenih područja biti od neprocjenjive važnosti u vremenima koja dolaze.

4.3. METODA KOMPARATIVNE ANALIZE U UPRAVLJANJU ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA PRIRODE

Metoda komparativne analize i njene metodološke postavke temelje se na razmatranju dosadašnje prakse određivanja korišćenja zaštićenih prirodnih područja sa novim konceptom planske organizacije prostora i sprovođenju upravljačkih mjera u zaštićenim prirodnim područjima. S tim u vezi koristiće se komparacije sadašnje prakse planiranja zaštićenih prirodnih područja, njihove organizacije i zaštite sa novim upravljačkim rješenjima i inovacijama u planersko-upravljačkoj praksi koja tretira zaštićena područja prirode.

U tom kontekstu naročito će biti elaboriran sadašnji hijerarhijski odnos prostornog planiranja u Crnoj Gori sa nekadašnjim rješenjima, planerskim i upravljačkim konceptima, i biće dati uporedni pokazatelji i opservacija mišljenja o prednostima i nedostacima jednog ili drugog rješenja. U ovoj metodološkoj postavci naročito će se upoređivati planerska i druga organizaciona rješenja za zaštićena područja sa planiranjem i organizacijom zaštićenih prirodnih područja zemalja okruženja i konstelacijom odnosa nekih visoko razvijenih zemalja Evrope, i poznatim planerskim i upravljačkim modelima u odnosu na specifična crnogorska rješenja. Od naročitog značaja u primjeni ove metode na konkretnu temu, biće komparacija postignutih planerskih i upravljačkih rješenja u Crnoj Gori sa zemljama regiona, ali i nekim pozitivnim primjerima iz zemalja Evropske unije koje se dijelom ili u cjelosti mogu transponovati na sistem upravljanja i podizanja kvaliteta upravljanja u zaštićenim područjima prirode u Crnoj Gori. Od nesumnjive koristi u primjeni ove metode, a zbog razumijevanja sličnih problema kroz koje su prolazile ili prolaze pojedine države (Srbija, Hrvatska, Republika Srpska, Slovenija - na konkretnim primjerima iz zaštićenih područja ovih zemalja), biće od kapitalne važnosti da se komparacijom planskih i upravljačkih modela u tim državama, pojedini elementi u doglednoj budućnosti transponuju na: planski, zakonodavni, institucionalni i u suštinskom smislu upravljački okvir u kojem će se nalaziti sadašnja, ali i buduća zaštićena područja u Crnoj Gori. Od nesumnjive pomoći, validnost upotrebe pojedinih rješenja iz ovih zemalja (a koja su se pokazala uspješnim i održivim), mogu sadašnjim upravljačima, ali i donosiocima odluka na „višim“ političkim instancama biti od dragocjene važnosti. Naročito je ovakva komparacija poželjna i potrebna kako bi se pravilno detektovali potencijalni problemi i barijere koji se mogu očekivati u godinama koje dolaze i na koji način ih je lakše eliminisati kao potencijalne u procesu reformi upravljačkog sistema i dostizanja željenih, ili bolje reći optimalnih standarda u upravljanju zaštićenim područjima prirode i primjene novih modela zaštite u njima. Biće svakako od nesumnjive koristi izvršiti komparaciju sa pojedinim upravljačkim procesima u nekim zemljama Evropske unije (Austrija, Italija i dr.), sa velikom vjerovatnoćom da će se takav vrijednosni sud potvrditi i u predvidljivoj budućnosti. To će, bez sumnje (ili sa najmanjom dozom mogućeg rizika), dokazati da je najprije i najpoželjnije koristiti ona iskustva koja su po mnogo čemu slična crnogorskim, i koja je najlakše, zbog mnoštva lako dokazivih parametara primjeniti na crnogorski sistem upravljanja zaštićenim područjima prirode. To se bez ikakve dileme odnosi na dostignute upravljačke procese u zemljama bivše Jugoslavije, koje je (a što je potpuno prirodno i logično), najlakše i najbrže sprovesti i u Crnoj Gori, naravno u onim domenima

gdje ih Crna Gora još uvijek nije sprovela ili se nalaze u tzv. „tranzicionoj“ fazi. Ovakvi zaključci, a na osnovu ovako izvedene komparacije u sličnim sistemima zemalja bivše Jugoslavije i pojedinih zemalja, članica Evropske unije, zasigurno će biti dobar pandan do sada, često nerazumnim i teško objašnjivim scenarijima primjene modela upravljanja zaštićenim područjima i definisanim strategijama održivog korišćenja prirodnih resursa u Crnoj Gori iz država kao što su: Australija, Novi Zeland, Kostarika, Švajcarska, Finska, Norveška i dr. Iako niko ne može dovoditi u sumnju validnost i neosporno dobre upravljačke prakse u tim zemljama, ipak se one kulturološki, antropološki, fizičko-gografski i u krajnjem smislu sistemski razlikuju od ovih prostora. To je u krajnjem dovelo da su se dosadašnje ekspertize i pokušaji primjene tih modela, uglavnom pokazale promašenim ili su vremenom postale neodržive a upravljačke strukture, donosioci odluka, ali i njihovi krajnji konzumenti (lokalne zajednice i građani), izgubili dragocjeno vrijeme i potrošili velike resurse u pokušaju primjene nekih od tih modela u praksi.

Na osnovu ove metode, ali i analize dosadašnjih rezultata i pozitivnih iskustava u praksi napraviće se identifikacija mogućih i prepoznatljivih konflikata na relaciji planiranje, upravljanje, njihova primjena u praksi, i na osnovu proste dedukcije ponuditi nova rješenja, kao i set mogućnosti za prevazilaženje sadašnjih „uskih grla“ u planiranju, organizovanom upravljanju, zaštiti i usmjerenom razvoju zaštićenih prirodnih područja u Crnoj Gori.

Na ovaj način kroz aplikativne forme i rješenja nastoji se dati, kroz nova, inovativna rješenja (a koja su već dobrim dijelom primjenjena u nekim državama regije i državama članicama Evropske unije) i predloge procesu planiranja i sprovođenja upravljačkih mjera u zaštićenim područjima prirode, jedna nova, kvalitativna i kroz vremensku prizmu, provjerljiva dimenzija u pomenutim konceptima planiranja, organizacije i upravljanja prirodnim područjima, na svim nivoima njihove zaštite i organizovanog pristupa upravljanja.

4.4. INDUKTIVNO-DEDUKTIVNI METOD U PROCESU UPRAVLJANJA

ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA PRIRODE

Induktivna metoda podrazumijeva da se do zaključka o opštem stanju dolazi na temelju posebnih ili pojedinačnih činjenica koje se obuhvataju dosljednom i sistemskom primjenom induktivnog načina zaključivanja. Polazi se od izučenog ka neizučenom, odnosno većeg broja pojedinačnih pojava, na osnovu kojih se rade uopštavanja određenih podataka. Ukratko, induktivna metoda se temelji na postupku zaključivanja od pojedinačnog prema opštem.

Postoji niz parametara na osnovu kojih se mjeri validnost induktivne metode, ali se generalno njegova vrijednost, odnosno vrijednost njegovog zaključka povećava ako je njegovo značenje provjereno i verifikovano u praksi. Na ovaj način se žele opovrgnuti određeni zaključci, ili pak na temelju argumenata dokazati ispravnosti teza i zaključaka do kojih se došlo na osnovu ove naučne metode. U ovom radu, primjena induktivne metode svoju primjenu će imati gotovo tokom cijelog procesa istraživanja i traganja za određenim rješenjima koja će unaprijediti postojeći sistem upravljanja zaštićenim područjima prirode. Tako, ako se kao parametar uzme određeni zakon ili institucionalni aspekt, u kombinaciji ili uz podršku preostalih naučnih metoda, moći će da se pravilno anticipiraju mjesto i uloga sadašnjeg zakonodavnog okvira, i na taj način dobije opšta slika o njegovom stanju i uočenim slabostima koji se neminovno reflektuju na upravljački okvir zaštićenih područja prirode u Crnoj Gori. Ako se uzmu neki drugi primjeri koji su predmet obrade disertacije, kao što je funkcionalna veza turizma sa zaštićenim područjima, na osnovu pojedinačnih elemenata koji

čine ukupnu strukturu turističkog prometa u nacionalnim parkovima u Crnoj Gori, na temelju tih izučavanja može se, sa gotovo velikim procentom izvjesnosti predvidjeti buduće opšte stanje koje će usmjeravati turističke tokove i biti u funkciji održivog korišćenja prirodnih resursa i potencijala nekog zaštićenog područja. Ako na kraju u širi kontekst postavimo i metodološki posložimo veći broj takvih pojedinačnih pojava ili procesa (u konkretnom slučaju bi značilo, indukciju pojedinih turističkih parametara, kao što su rafting, pješačenje, posmatranje ptica i dr.), onda se generalno može izvesti opšte stanje o jednoj vrlo bitnoj strukturi privređivanja, koja u sadašnjoj konstelaciji čini, a u vrlo predvidljivoj budućnosti će u sve većoj mjeri i obimu činiti osnovu finansijske održivosti određenih ekosistema. Isto pravilo se može primjeniti, ako se u obzir uzme induktivni način zaključivanja u procesima upravljanja, tako što će sistemskom analizom ili indukcijom pojedinih strukturnih elemenata iz prostornog planiranja ili nekog pojedinačnog Plana upravljanja, moći da se generalizuje ili uopšti predstava o cjelokupnom procesu planiranja, i na njemu zasnovanom upravljačkom procesu u gotovo svim zaštićenim područjima prirode u Crnoj Gori.

Deduktivna metoda temelji se na dedukciji, odnosno na zaključivanju od opštih sudova ka pojedinačnim ili ka drugim opštim sudovima. Ona služi u nauci naročito za objašnjavanje činjenica i zakona, zatim predviđanja budućih događaja, otkrivanje novih činjenica i zakona, provjeravanje hipoteza. Deduktivni način zaključivanja je u potpunosti sistematično i dosljedno primjenjen u deduktivnoj metodi. Isti principi i gotovo identični primjeri važiće kod primjene deduktivne metode na konkretnoj temi, sa jedinom razlikom, što će se u ovom slučaju opšte konstatacije i sudovi o pojedinim pojavama i procesima koji determinišu upravljanje zaštićenim područjima prirode, imati drugačiji slijed i poslužiće da se na osnovu opštih pojava, donose sudovi i zaključci o pojedinačnim, za procese upravljanja specifičnim pojavama. Na osnovu ove metode biće moguće predvidjeti buduće događaje i procese, koji definišu status zaštićenih područja prirode. Takođe će uz primjenu ove metode biti lakše dokazati, ili pak opovrgnuti određene polazne hipoteze, u konkretnom slučaju se radi o provjeri hipoteze da zaštićena područja u Crnoj Gori mogu imati snažnu i vrlo značajnu ulogu u dostizanju ciljeva održivog razvoja i da mogu biti u funkciji moderatora oblikovanja održivog rasta i razvoja lokalnih zajednica koje egzistiraju u nekom zaštićenom području, ili se nalaze u njegovom neposrednom, geografskom okruženju.

Na kraju, kao generalni zaključak, može se izvesti konstatacija da će primjena induktivno-deduktivne metode uspješno koristiti za objašnjavanje utvrđenih te otkrivanje novih spoznaja i novih zakonitosti za dokazivanje postavljenih teza, za provjeravanje hipoteza i naučnih istraživanja. U konkretnom radu ova metoda će omogućiti izvođenje analize i zaključaka idući od pojedinačnih ka opštim činjenicama u vezi sa prirodnom baštinom i određivanjem namjene površina u prostornom planiranju, unapređenju postojećih i uvođenju novih upravljačkih mjera, koje će biti u funkciji efikasnijeg organizacionog funkcionisanja zaštićenih područja prirode.

4.5. ISTORIJSKA METODA

Postupak kojim se na temelju raznih dokumenata i dokaznog materijala može saznati sve što se u prošlosti dogodilo te kako, zašto i pod kojim se okolnostima nešto dogodilo, u naučno-istraživačkom radu, naziva se istorijska metoda. Hronologija, razvoj i uzročno-posljedične veze karakteristike su koje se koriste u ovoj metodi. Metoda se uglavnom primjenjuje u kombinaciji s drugim naučnim metodama zbog potrebe ispitivanja porijekla, razvoja, uzroka, odnosa u društvu iako se može koristiti samostalno. U konkretnom radu ova metoda će biti korišćena, naročito u segmentu koji se odnosi na istorijski razvoj zaštićenih prirodnih područja u Crnoj Gori i u svijetu, hronologiju zakonske i planske osnove u

kontekstu planiranja i evolucije upravljačkih struktura, od prvog, institucionalnog proglašenja zaštićenih prirodnih područja do danas. Na tim temeljima se mogu izvoditi određeni zaključci (u korelaciji sa drugim korišćenim naučnim metodama) o važnim aspektima koji su kroz istorijsku evoluciju implicirali i uticali na kreiranje sadašnjeg planskog i zakonodavnog okvira na kojima počiva sadašnje ustrojstvo i organizacija zaštićenih prirodnih područja u Crnoj Gori.

Adekvatna primjena ove metode i pravilno razumijevanje istorijskih prilika u kojima se razvijala svijest o značaju prirode i njenoj organizovanoj zaštiti, mogu biti od fundamentalnog značaja za kreiranje sadašnjih, ali i budućih procesa upravljanja u zaštićenim područjima prirode. Različite istorijske analize govore da je potreba za prirodom u različitim oblicima i percepcijama postojala od kada postoji i čovjek. Konture njene organizovane zaštite se javljaju upravo u vremenima i razdobljima kada je čovjek počeo da prekomjerno raubuje i devastira prirodu i narušava prirodnu ravnotežu u kojoj po zakonomjernosti egzistiraju različiti oblici života, a čovjek predstavlja samo jedan od tih oblika života na planeti zemlji.

Iz tog razloga, za pravilnu i tačnu dijagnozu određenih prirodnih procesa i pojava (koja su započela u drugoj polovini 19. vijeka, a naročito aktuelizovana u prošlom), potrebno je za moderan i savremen pristup upravljanju zaštićenim područjima prirode, razumjeti različite istorijske kontekste koji su bili dominantni u pojedinim fazama života na zemlji. Primjena istorijske metode i analiza različitih istorijskih prilika koje će biti korišćene u radu, jasno i nedvosmisleno ukazuje današnjim generacijama, da je čovjek kroz svoje djelovanje najviše doprinio da priroda i njeni procesi budu ugroženi, narušeni i u priličnoj mjeri devastirani. Istorijski kontekst i slijed različitih događaja i istorijskih okolnosti su takođe potvrdili činjenicu da je upravo čovjek kroz pojedinačne akcije ili organizovane pokrete, vrlo hrabro i odlučno očuvao određene prirodne procese i sačuvao izvornost sadašnjih područja prirode širom svijeta. Bez prisustva čovjeka, a naročito organizovanih i koordiniranih akcija pojedinih segmenata društva u različitim društvenim epohama, čovječanstvo bi danas, bez obzira na sve pogubnosti koje nosi savremena globalizacija, bilo izloženo još većoj kataklizmi koja bi rezultirala nepovratnim uništenjem ili degradiranjem prirodnih staništa u najvrednijim ekosistemima koje Zemlja posjeduje i danas. Samo se razumijevanjem i pravilnom interpretacijom dokazanih istorijskih stavova iz prošlosti mogu graditi čvrsti upravljački temelji na kojima može počivati cjelokupan sistem upravljanja zaštićenim područjima prirode, koji, i ne samo deklarativno, mora biti u funkciji sadašnjih i generacija koje dolaze.

4.6. METODA STRATIFIKACIJE U UPRAVLJANJU ZAŠTIĆENIM

PODRUČJIMA PRIRODE

Metodološki pristup po osnovu odabranog stratifikovanog uzorka u disertaciji biće uzorkovan po stratumima (za tu namjenu naročito ispitivanim područjima izučavanja). Ova eksperimentalna metoda biće primjenjena na većim područjima nego što je slučaj u svjetskoj teoriji i praksi kada je ova metoda u pitanju, iz prostog razloga što je bilo vrlo teško (u odnosu na temu disertacije), izvršiti mikro lokalizaciju ili mikro diferencijaciju određenog područja da bi se dokazala naučna validnost određenih izučavanja. Iz tog razloga, a zbog specifičnosti same teme, kao stratifikovani uzorak uzeta je površina koja u odnosu na državnu teritoriju iznosi oko 6% i odnosi se na posebne modele planiranja (koji predstavljaju osnovu za buduće operativno upravljanje u nacionalnim parkovima) za područja Bjelasice i Komova, durmitorske regije i prostora NP Lovćen. Ovakav metodološki pristup (u kombinaciji sa drugim izabranim metodama), primarno je uzet da bi se na osnovu odabranih studija slučaja

izučile određene zakonitosti, uzročno-posljedične veze u procesima planiranja namjene pojedinih zona i površina i njihove reperkusije na buduće upravljanje ovim zaštićenim područjima prirode. Ključni razlog za odabir ove metode je ustanovljavanje pojedinih principa, principa poštovanja hijerarhije u planiranju, primjene određenih strategija i konvencija, ekonomske kvantifikacije, učešća javnosti, primjene SPU-a i konzistentnosti planova sa postojećim zakonodavnim okvirom. Na taj način dobijeni rezultati mogu poslužiti kao putokaz u budućem načinu planiranja, selekciji i jasnijem artikulisanju upravljačkih mjera, kao i preciznijem definisanju odgovornosti i nadležnosti pojedinih subjekata u dinamici, načinu i vremenu sprovođenja planiranih rješenja koja treba da, kako po svojoj formi, tako i po suštini kvalitativno unaprijede modele upravljanja u svim segmentima koji se mogu ili se primarno odnose na zaštićena područja, koja će biti predmet opservacije kroz ovu naučnu metodu. Ovom metodom (uključujući i druge naučne metode), može se jasnije izoštriti slika o statusu pojedinih zaštićenih područja, ali se naročito može napraviti dobra platforma za davanje jasnih smjernica i inputa za planiranje i upravljanje procesima u zaštićenim područjima prirode. Na osnovu ove metode i njene primjene mogu se definisati jasnije smjernice i preporuke koje za cilj imaju: unapređenje sistema planiranja, upravljanja, ekološke edukacije, upravljanja područjima koja imaju prekogranični karakter i dr. Takođe, uz rezultate ove metode moguće je definisati smjernice i dati preporuke, kako i na koji način uskladiti različite međusektorske politike, naročito sa institucionalnog i zakonodavnog aspekta i preduzeti druge upravljačke mjere i aktivnosti koje će moći postati mjerljive u praksi, i to u vrlo doglednoj budućnosti.

5. ZNAČAJ I POTREBA ZA ZAŠTITOM PRIRODE

Čovjek je ovladao prirodom prije nego što je naučio vladati samim sobom

(Albert Schweitzer)

Na samom početku ljudske civilizacije i ljudskog bitisanja čovjek se suočio sa prirodom i njenim procesima kao sa svojim staništem, ali sa prirodom koja se mora mijenjati, planski projektovati i procesima kojima je potrebno upravljati u skladu sa potrebama čovjeka i budućih generacija. Pred mnogim prirodnim pojavama i procesima čovjek je bio, i ostao nemoćan. Vođeni prije svega religijskim uvjerenjima ljudi su tada prirodi i prirodnim pojavama pripisivali gotovo mistične dimenzije. Takve primjere je moguće naći u vjekovima prije nove ere, kada je iranski prorok Man (Lješević, 2001), prirodu predstavljao kao đavolsko djelo, smatrajući da je kao takvu treba mijenjati i prilagođavati ljudskim potrebama i zahtjevima. Sem negativnog pristupa potrebno je pomenuti i pozitivan odnos prema prirodi, koji ima uporište u drugim religijskim shvatanjima, drevnim civilizacijama, a što je i danas prisutno kao aksiom, mnoge prirodne vrijednosti smatrane su „svetim mjestima“, gdje ljudska ruka nije smjela vršiti bilo kakve korekcije.

Istorijski pregled zaštite prirode je kompleksan i svjedoči o bogatoj hronologiji ove važne civilizacijske tekovine. Različita istraživanja govore da je u početku zaštita prirode bila vezana za pripadnike visokog i vladajućeg staleža (Stojanović i dr., 2014). Tako je moguće pronaći eklatantne primjere u Rimskom carstvu i srednjovjekovnoj Evropi, gdje su zaštićena područja bila isključivo namjenjena ekskluzivnim vidovima korišćenja koje je preduzimala vladajuća klasa (Prato, Fagre, 2005). U različitim istorijskim epohama postoji jednak razvoj svijesti o pojedinim vrstama biljaka i životinja i njihovom značaju za čovječanstvo. U Poljskoj je 1499. godine donijet akt o zaštiti losa i divljeg konja (Vidaković, 1997), nešto kasnije u Litvaniji osnovan je rezervat za zaštitu evropskog bizona, a u Švajcarskoj je sredinom 16. vijeka osnovan i rezervat za zaštitu divokoze. U nekim kasnijim razdobljima, pisani tragovi iz 17., 18., i početka 19. vijeka ukazuju na pojavu inicijativa i pokreta, gdje su pojedinci, premda nijesu bili predvođeni idejama koje promoviše današnji menadžment zaštite prirode, dali nemjerljiv doprinos u razvoju ideja o zaštiti prirode. Romantičarski pokreti iz 18. vijeka prirodu i njene karakteristike vide kao predmet uživanja, razonode i rekreacije. Među njima, posebnu ulogu ima filozof i pjesnik Vilijam Vordsvort (Stojanović i dr., 2014). Među umnim ličnostima koje su u prethodnom periodu dale podsticaj za zaštitu prirode spada i čuveni francuski pisac Žan Žak Ruso (Jean-Jacques Rousseau), koji u svom romantičarskom zanosu poziva ljude da se vrate prirodi i odbace tezu negiranja prirode. Značaj zaštite prirode naročito je dobio na značaju zahvaljujući utemeljivaču moderne geografije, njemačkom naučniku Aleksandru fon Humboltu (Alexander von Humbolt), koji je prvi u naučnu terminologiju koja se bavi zaštitom prirode uveo termin „prirodni spomenici“, koji se odnosio na posebne prirodne vrijednosti i rijetkosti. Ovaj poznati i proslavljeni naučnik smatra se prvim, modernim utemeljivačem i inicijatorom zaštite prirode. Kao avangardu u potezima i akcijama koje su uslijedile na aktivnostima zaštite mogu se okarakterisati dešavanja iz druge polovine 19. vijeka, kada su u SAD-u počela istraživanja do tada, u geografskom smislu, nepoznatih područja. Sva ta dešavanja u režiji jednog broja istraživača otkrila su američkoj i ukupnoj svjetskoj javnosti predjele današnjeg Nacionalnog parka Jeloustona, koji su do tada bili nepoznati. Dešavanja u vezi otkrića, do tada nepoznatih, ali po svojim karakteristikama fascinantnih predjela, svoju kulminaciju su doživjela 1. marta 1872. godine na Kongresu u SAD-u, ali i širom planete (Gray, 2004; Prato, Fagre, 2005). Ovaj događaj može se s pravom

smatrati prelomnim trenutkom u savremenoj istoriji za potrebom zaštite prirode, koji je kao svoj domino efekat imao za posljedicu da krajem 19. vijeka i u prvoj polovini prošlog vijeka širom svijeta, ali i na području starog kontinenta (Evrope) započne proces proglašavanja zaštićenih područja, koji predstavlja početak moderne etape u savremenoj epohi zaštite prirode. S tim u vezi u naučnoj javnosti su poznati detalji o prvim proglašenim nacionalnim parkovima u Evropi (Abisko u Švedskoj, 1909. godine i Endagin u Švajcarskoj pet godina kasnije), a taj proces je kao domino efekat u prošlom vijeku nastavljen i na tlu Kanade, Australije, Istočne Amerike i Južne Afrike.

Iz ovog istorijskog slijeda događaja i činjenica, evidentno je da su se s razvojem civilizacije mijenjali i prirodni uslovi, modifikovali i prilagođavali ljudskim potrebama. Gotovo da i nema područja na Zemlji gdje ljudska ruka nije na posredan ili neposredan način imala svoj uticaj, gdje razni prirodni predjeli nijesu bili pogođeni raznim eksperimentima, koji su navođeni ljudskim faktorom. Ubrzani industrijski, a kasnije i tehnološki razvoj, naročito karakterističan za drugu polovinu 20. vijeka (koji svoju kulminaciju doživljava u ovom vijeku), ostavili su i dalje ostavljaju duboke tragove na prirodnu sredinu, a većina današnjih civilizacijskih aktivnosti implicira globalne promjene koje se dešavaju ili koje će se u doglednoj budućnosti dogoditi. Zato se danas, u savremenom društvu, kao imperativ, kao naučna i kao etička kategorija postavlja obaveza zaštite prirode i njenih vrijednosti jer njeno dalje propadanje i devastacija njenih izvornih vrijednosti motivisani su nezajažljivim ljudskim potrebama za enormnim profitom na račun prirode i njenih vrijednosti. Vrlo često se takve promjene kao antipod u najnegativnijem obliku i procesu vraćaju samom čovjeku i imaju različite negativne implikacije po ljudski rod. U tom kontekstu posljednjih decenija pojavili su se razni pokreti i organizacije u Evropi i svijetu koji ukazuju na potrebu očuvanja prirode i njenih vrijednosti.

Na osnovu raznih teorijskih postavki koje se odnose na problematiku životne sredine, javljaju se razne nedoumice čija je konstanta u osnovi zajednička: da li svi djelovi prirode, biotički, abiotički imaju svoja prava na postojanje? Darvinističko shvatanje protežira mišljenje da se priroda odlikuje dualitetom između čovjeka i „prave prirode“, pri čemu je samo ljudskom rodu dato pravo za razumnim ponašanjem prema prirodi (Lješević, 2001). Kasnije teorije, među kojima najistaknutije mjesto pripada teoriji Alda Leopolda (1949), afirmišu stav po kojem svi prirodni resursi, uključujući biljke, životinje i sirovine, imaju pravo na postojanje u svom prirodnom i autohtonom okruženju. Kada bi se ljudski faktor pridržavao navedenih postavki i etičkih principa, onda bi takve aktivnosti omogućile kako sadašnjim, tako i budućim generacijama pravo na život u održivom i zdravom okruženju.

Evolucija ovih teorijskih spoznaja je vremenom prerasla u potrebu za organizovanim upravljanjem prirodnim staništima, organizovanom zaštitom i očuvanjem biodiverziteta, predionih i kulturnih vrijednosti kojima se upravlja kroz različite pravne (institucionalne) mehanizme. Zato su značaj i potreba za očuvanjem prirode usljed različitih pritisaka nastalih kao posljedica ekonomskog i društvenog razvoja, evoluirali i vremenom svoje konture dobili kroz različite organizacione i upravljačke forme koje funkcionišu pod terminom - zaštićena područja prirode. U svjetskoj teoriji i praksi postoje i dalje različita mišljenja oko namjene i uloge zaštićenih područja (ti stavovi se sve više približavaju i postaju konzistentni u različitim percepcijama naučnih disciplina koje tretiraju zaštitu prirode), ali je osnovna nit koja predstavlja zajednički imenitelj za sve koji se bave zaštitom prirode, da se ona najbolje može ostvariti kroz formiranje i organizovano upravljanje, podvedeno pod pojmom - zaštićeno područje prirode. Nije sporno da postoji više namjena i funkcija zaštićenih područja: *zaštita prirode, naučna istraživanja, očuvanje diverziteta vrsta i gena, sprovođenje aktivnih mjera*

zaštite, zaštita specifičnih prirodnih i kulturnih odlika, održivo korišćenje iz prirodnih ekosistema, očuvanje kulturnih i tradicionalnih vrijednosti (Vujić, 2008).

To je u konačnom doprinijelo da danas, gotovo sva zaštićena područja, ali i priroda u cjelini ima uređen zakonodavni, a samim tim i institucionalni okvir, kojim se u različitim državama, na različit način i pristup dozvoljava korišćenje prirodnih resursa na održiv način, a prirodu i njene vrijednosti štite u zavisnosti od stepena razvijenosti i opšteg društvenog napretka, koji je nažalost dijametralno suprotan širom planete. Međutim, potreba za očuvanjem prirode vremenom postaje nasušna civilizacijska potreba i nesumnjiva civilizacijska tekovina, čije će tendencije rasti paraleleno sa procesima koji opterećuju današnjicu. A to je održiv i pravedan sistem preraspodjele društvenog bogatstva, koji se ne može ostvariti bez adekvatnih i na naučnim postulatima postavljenim principima očuvanja prirodnih vrijednosti i svih njenih pojedinačnih komponenti.

5.1. TEORIJA I PRAKSA PROSTORNOG PLANIRANJA I NJEGOV ZNAČAJ U OSNIVANJU I SPROVOĐENJU UPRAVLJAČKIH MJERA U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA PRIRODE

Prostor je jedinstvena, nedjeljiva cjelina fizičkih uslova, prirodnih i stvorenih resursa i vrijednosti. U konkretnom, pojedini procesi i pojave, u korelaciji sa elementima prostora, proizvode promjene cjeline prostora. U samom prostoru koegzistiraju različiti podsistemi (prirodni, ekonomski, socijalni, tehnički, infrastrukturni, politički i dr.), stoga nijedan od tih sistema ne može da egzistira i razvija se sam, nezavisno od ostalih i izvan konkretnog prostora. Priroda se transformiše, razvijaju se društvo, privreda, komunikacije i druge oblasti ljudskog djelovanja, sve te promjene odvijaju se u prostoru i imaju uzročno-posljedične veze sa samom prirodom. Predviđanjem promjena i usmjeravanjem procesa u prostornom sistemu stvaraju se uslovi za optimalan razvoj i život ljudi.

Prostor je osnovni opšti resurs postojanja, opstanka i razvoja ljudskog društva u cjelini (Perišić, 1985). Prostor je ograničen resurs, diferencirane vrijednosti. Ograničenost onemogućava podjednaku pristupačnost i raspolaganje prostorom za sve njegove potencijalne korisnike. Uporedo s oskudnošću raste njegov značaj, te u razvijenim društvima prostor postaje najznačajniji među ostalim resursima. Usljed diferenciranosti, prostor ima različitu vrijednost i potražnju. Korišćenje i organizacija prostora su procesi koji imaju vremensku i društvenu dimenziju.

Svaka promjena u prostoru koja nastaje u određenom vremenu kao rezultat njegovog korišćenja dovodi do preraspodjele bogatstva i moći u društvenoj zajednici (Bakić, 1998). Korišćenje prostora predstavlja inherentno konfliktnu situaciju jer ne postoje izgledi ravnomjerne i ravnopravne diobe između zainteresovanih korisnika.

Sve ovo je uslovalo potrebu planiranja prostora, na integralističkom principu, gdje su svi prostorni elementi uzeti u obzir ili se fragmentarno donose za planiranje određenih resursa (planiranje u turizmu, prostorno planiranje u saobraćaju, planiranje i shodno tome upravljanje zaštitom prirode i ukupne životne sredine).

Prostorno planiranje se razvilo iz regionalnog planiranja, tj. pokušaja optimizacije i integralnog pristupa korišćenja na regionalnom nivou (Perišić, 1895).

Prostorni planovi, u Crnoj Gori i u svijetu, nastali su iz regionalnih planova. U Holandiji je 1920. godine donijet prvi Regionalni - međuopštinski plan, u Njemačkoj 1928. godine Regionalni plan Rurske oblasti, u SAD-u 1932. godine Regionalni plan doline rijeke Tenesi (Bakić, 1995).

U doba svjetske ekonomske krize koncepcija „New Deal“ bila je zaposlenje što većeg broja radnika na javnim radovima - gradnja infrastrukture, regulacija vodotoka i sl. U te svrhe je urađen plan za dolinu rijeke Tenesi koji mnogi smatraju prvim pokušajem izrade kompleksnog regionalnog prostornog plana. Pretenzije tog plana bile su da se riješi problem korišćenja voda rijeke Tenesi (Perišić, 1985), razvoj poljoprivrede, razvoj centara i mreže naselja.

Poslije Drugog svjetskog rata intenzivirala se izrada regionalnih prostornih planova. Urađeni su prvi regionalni prostorni planovi za turističke regije Alpe i Mediteran kao i za nacionalne parkove. Tek sedamdesetih godina prošlog vijeka razvija se nacionalni i lokalni nivo prostornog planiranja. Ovdje je važno pomenuti da su već uveliko tekli i razvijali se upravljački procesi u mnogim zaštićenim područjima u bivšoj Jugoslaviji koji su kako po svojoj suštini, tako i formi već imali ozbiljne upravljačke konture u zemljama alpske regije i na području Mediterana.

Početakom '70-ih godina 20. vijeka rade se prvi regionalni prostorni planovi u bivšoj Jugoslaviji. To su prostorni planovi za: kotar Krapina (obuhvatao je najveći dio Zagorja, s centrom Krapina), kotar Splita u Hrvatskoj i dolinu Soče (s centrima Kobarid i Tolmin). To je period kada širom Evrope ali i na prostorima bivše Jugoslavije započinje proces proglašenja prvih zaštićenih područja prirode koja su uglavnom ranga nacionalnih parkova.

Razvojem društva u cjelini analogno se razvijala potreba za koordinacijom planskih osnova i tehničke dokumentacije. U planskim sistemima evropskih zemalja uspostavljeni su hijerarhija (formalnog ili neformalnog tipa) planskih osnova i mehanizmi i procedure usklađivanja i koordinacije prostornog i sektorskog planiranja i tehničke dokumentacije koja ih prati. To znači da su okviri (koncepcija, generalna rješenja i smjernice) za razvoj i uređenje prostora utvrđeni na nacionalnom nivou, da su obavezujući za sektorski planski osnov na istom nivou planiranja i da se razrađuju na regionalnom i lokalnom nivou planiranja odgovarajućom tehničkom dokumentacijom. Isti je odnos između regionalnog i lokalnog nivoa planiranja. Ustanovljenim mehanizmima i procedurama obezbjeđuje se i suprotan smjer akcija u procesu planiranja i usklađivanja, od lokalnog ka višem nivou planiranja. U tom procesu regionalni nivo planiranja ima presudnu ulogu za horizontalnu (među lokalnim zajednicama i sektorima) i vertikalnu koordinaciju i kooperaciju (među različitim nivoima planiranja i na njemu zasnovanom upravljanju).

Prostorno planiranje je razvijalo dva, već ranije afirmisana oblika planiranja: ekonomsko i urbanističko planiranje. U početku se razvijalo kao fizičko planiranje (planiranje fizike prostora), da bi u kasnijim iteracijama razvijalo sve integralnije sadržaje i koncepte. Težnja ka uspostavljanju jedinstvenog, integralnog strateškog planiranja i upravljanja prisutna je i danas u svim evropskim zemljama i zemljama sa razvijenim planskim i upravljačkim sistemima.

Stoga se danas kao imperativ može izreći vrlo jasna odrednica - integralno strateško planiranje se javlja kao posljedica primarne potrebe integralističkog pogleda na razvoj i budućnost. Prevažavanje parcijalnosti u planiranju i upravljanju prostorom, odnosno uspostavljanje cjelovitog pogleda i organizovano usmjeravanje prostornog sistema i

odlučivanje o budućnosti, podrazumijeva mnoštvo pretpostavki (ekonomskih, političkih, socio-demografskih, normativnih itd.). Takav pristup je cjelovito primjenjen samo u visoko razvijenim zemljama Evrope, dok je u Crnoj Gori (uključujući i region) ovaj pristup samo donekle primjenjen i ugrađen u sistem opšteg prostornog planiranja, na kome se temelji upravljanje zaštićenim područjima prirode.

Paralelno sa procesima razvoja planiranja prostora rasle su potrebe za uključivanjem zaštite prirode u sve komponente i aspekte prostornog planiranja sa naročitim naglaskom na upravljanje zaštićenim područjima prirode. S obzirom na opšte poznatu činjenicu da se prostorima nacionalnih parkova u Crnoj Gori upravlja prevashodno na temelju donešenih prostornih planova posebne namjene, tzv. „pametno“ planiranje je fundament na kojem počiva upravljanje prostorom, odnosno sprovođenje upravljačkih mjera u zaštićenim područjima prirode. Saglasno navedenim činjenicama i paralelno sa procesima planiranja i unapređenja elemenata planiranja rastu potreba i značaj za adekvatnim sprovođenjem upravljačkih mjera u zaštiti prirode. Iz tog razloga, nazamislivo je da procesi koji prate porast svijesti i ekološke odgovornosti i akcije za sprovođenje zaštite ne budu utkani u ključne prostorno-planske smjernice koje etabliraju put sprovođenju i ispunjavanju kriterijuma za očuvanju životnu sredinu, u kojoj će principi organizovanog upravljanja i održivog korišćenja, najprije u zaštićenim područjima prirode biti paradigma budućeg opšteg društvenog napretka. Kvalitetno pripremljeni prostorni planovi na svim nivoima (državnom, regionalnom i lokalnom) su osnova za donošenje kvalitetnih i sprovedljivih operativnih upravljačkih dokumenta i akcionih planova koji se odnose na sprovođenje niza upravljačkih mjera u zaštićenim područjima prirode.

5.2. ODNOS PROSTORNOG PLANIRANJA I ŽIVOTNE SREDINE

Intenzivna turistička izgradnja i ekonomski razvoj posljednjih decenija doveli su do prekomjerne eksploatacije prostora i resursa prirode. Iz tog razloga rasle su inicijative za održivim razvojem društva koji u svojoj osnovnoj koncepcijskoj zamisli podrazumijeva planiranje prostora u skladu sa očuvanjem životne sredine i njenih strukturalnih cjelina.

Ekspanzivan i relativno stihijski razvoj različitih privrednih djelatnosti izazvao je velike pritiske, rizike i negativne konsekvence na kvalitet životne sredine. Pored eksploatacije mineralnih sirovina, intenzivne urbanizacije, proizvodnje energije i pretvaranja zelenih površina u urbane cjeline na životnu sredinu i kvalitet prostora u negativnom kontekstu naročiti uticaj imaju neadekvatno prikupljanje i prečišćavanje otpadnih voda, odnosno tretman velikih količina čvrstog otpada.

Ekvivalentno ovim pritiscima rasli su i pritisci na prirodnu sredinu, uzrokovani intenzivnom koncentracijom turističkih tokova u turističkim regijama i centrima. Prema procjenama Međunarodne turističke alijanse saobraćaj je izvor oko 50% ukupnih šteta koje turizam prouzrokuje u životnoj sredini. Dominantan izvor zagađenja je motorizovani turizam individualnim putničkim vozilima, naročito u izletničkom turizmu (Tourism and Environment in the Europe countries, 1995).

Pritisci i kompleksne posljedice uticaja turizma na životnu sredinu najizraženiji su na prostoru zaštićenog prirodnog područja i osjetljivih ekosistema i staništa. Iz ovih, ali i niza brojnih drugih razloga prostorno planiranje danas u sebi integriše mjere zaštite životne sredine bez kojih ni jedan prostorni plan, a naročito prostorni planovi koji se donose za zaštićena područja nemaju legitimnost, niti ona mogu biti sprovedena u praktičnom smislu.

Sa razvojem koncepcije održivog razvoja, koji svoje utemeljenje zvanično dobija na Konferenciji o održivom razvoju u Rio de Žaneiru 1992. godine (Agenda 21, 1992), eksponencijalno se razvijaju tendencije integrisanja prostornog i ekološkog planiranja i upravljanja u jedan oblik i njihovog izdvajanja u jedan institucionalni okvir za koji se smatra da će imati koordinirajuću ulogu u planiranju i usmjeravanju razvoja. Ovakva očekivanja zasnovana su na nužnosti integralnog i problemskog pristupa planiranju, upravljanju i kontroli korišćenja opštih resursa (prostora) i neophodnosti koordinacije i kooperacije u razvoju pojedinih podsistema koji koegzistiraju u konkretnom prostoru i životnoj sredini.

U tom pravcu su usmjereni naponi Evropske unije, koja kroz svoj sistem planiranja nastoji da planiranje prostornih cjelina i upravljanje zaštićenim područjima prirode prilagodi istorijskim, kulturološkim, opštim geografskim uslovima, nivou socijalne i ekonomske razvijenosti zemalja regiona i shodno tome kao ključne ugradi mehanizme održivog korišćenja prostora u skladu sa najvišim standardima očuvanja životne sredine na svim nivoima planiranja, planske organizacije i sprovođenja niza upravljačkih mjera sa suštinskim ciljem a to je unapređenje modela zaštite prirode na određenim i planski definisanim područjima prirode.

Prostorno planiranje i upravljanje, pored izrade modela organizacije prostora i namjene površina kao dominantnih zadataka ima i komponente uređenja prostora za sprečavanje ili ublažavanje konflikata ekološke prirode. Prvi elementi ugradnje ekoloških elemenata u prostorne planove u Crnoj Gori mogu se vidjeti u PPPN Morskog dobra koji je urađen za obalno područje. Usavršavanje ugradnji ekoloških standarda u prostorne i upravljačke planove i razvoj ove metodologije primjetni su kroz realizaciju prostornih planova nacionalnih parkova, svih vrsta urbanističkih planova, prostorno-urbanističkih planova i studija lokacija i na bazi toga donešenih planova upravljanja koji su rađeni na osnovu generalnih smjernica i inputa iz prostornih planova posebne namjene. U tom kontekstu naročito treba izdvojiti činjenicu da su se za potrebe izrade prostornih planova (u određenoj mjeri i planova upravljanja) radile studije, od kojih poseban značaj imaju: Zaštita životne sredine, Studije zaštite biodiverziteta, Studije zaštite kulturne baštine, Seizmički hazard i rizik, Studije zaštite od prirodnih i antropogenih akcidenata.

Od posebnog značaja prilikom ugradnje ekoloških standarda u prostorne planove jesu strateške procjene uticaja na životnu sredinu koje su urađene za sve PPPN-e za nacionalne parkove i šira područja. Ove procjene definišu posebne aktivnosti kao što su mjere:

- zaštite spomenika kulture;
- zaštite predionih vrijednosti;
- zaštite komponenata biodiverziteta;
- zaštite od požara;
- prečišćavanja otpadnih voda;
- odlaganja čvrstog otpada itd.

Svaku od urađenih procjena uticaja na životnu sredinu ovih planova pratila je izrada Izvještaja o procjeni uticaja na životnu sredinu. Kao bitan segment zaštite prostora, odnosno ugradnje mehanizama ekološke kontrole jeste obavezujuće definisanje UTS-a za pojedine

urbanističke cjeline i objekte koji se grade u zaštićenim prostorima, ali i prostorima koji su regulisani drugim planovima (PUP, Studija lokacije i sl.).

U Crnoj Gori je 2010. godine urađen Pravilnik o bližem sadržaju i formi planskog dokumenta, kriterijumima namjene prostora, elementima urbanističke regulacije i unificiranim grafičkim simbolima. Ovim pravilnikom bliže su definisani ekološki kriterijumi a naročito zelene površine javne namjene, sanitarno zaštitni pojasevi, zeleni zaštitni pojasevi, uređenje terena za odmor i rekreaciju, uslovi za oblikovanje i materijalizaciju i drugi bitni elementi sadržani ovim pravilnikom.

Međutim, u primjeni ovog pravilnika, ali i u funkcionisanju ukupnog sistema planiranja, upravljanja i organizovane zaštite je vrlo česta konfuzija u načinu organizacije i preklapanju nadležnosti različitih državnih inspekcija i službi nadzora. Problematika organizacije zaštite prirode je i u vrlo složenom sistemu funkcionisanja nadležnog ministarstva. Kroz sam naziv Ministarstvo održivog razvoja i turizma u sebi sublimira (sadrži) sljedeće oblasti:

- Održivi razvoj;
- Urbanizam;
- Građevinarstvo,
- Stambenu oblast;
- Komunalnu oblast;
- Turizam;
- Zaštitu životne sredine.

„Zvučni“, prijemčivi i sofisticirani naziv Ministarstva, njegova složena kompozicija i ustrojstvo, nadležni, između ostalog, za poslove prostornog planiranja, nijesu najracionalnije rješenje. Tako organizovano ministarstvo, u aplikativnom smislu, stvara konfuziju u praćenju, koordinaciji i sinhronizaciji određenih poslova. Na ovom fonu, preporuka ovog rada donosi odluku u nekim budućim vremenima bila bi da naziv resornog ministarstva glasi: **Ministarstvo za životnu sredinu, prostorno planiranje i klimatske promjene**. Poslovi građevinarstva, po svojoj logici, preselili bi se pod okrilje Ministarstva ekonomije ili shodno konstelaciji određenih procesa funkcionalno imali svoj poseban resor, kako je to, između ostalog, organizovano u nekim državama okruženja.

Sa druge strane, zakonodavnim okvirom definisana je potreba za izradom PPPN-a (prostornih planova posebne namjene) i planova upravljanja na osnovu kojih se sprovode upravljačke mjere u zaštićenim područjima prirode.

Kvalitet prostornih planova, strategija, zakona i planova upravljanja, kao i neophodna prisutnost ekoloških elemenata u njima obezbjeđuju se i kroz kadrovsku ekipiranost institucija koje rade na istim, učešćem specijalizovanih institucija za ekološka pitanja u svim fazama njihove izrade, involviranost lokalnih struktura u procese izrade upravljačkih dokumenta kojima se usmjerava rad i organizacija zaštićenih prirodnih područja, adekvatno uključivanje javnosti u procese planiranja, organizacije i upravljanja zaštićenim područjima prirode. Sve to podrazumijeva i određenu uključenost NVO sektora u istim procesima, čiji bi ishod trebao da

bude veći stepen kvaliteta baznih studija za ovu oblast i niz drugih neophodnih sistemskih unapređenja u svim elementima i iteracijama izrade prostornih planova, planova upravljanja i zakonodavnog okvira sa posebnim senzibilitetom i osvrtom na planove i zakone koji se donose za zaštićena područja.

Takođe, kvalitet prostornih planova posebne namjene je preduslov za donošenje operativnih planskih dokumenta kao što su planovi i programi upravljanja. Na bazi kvalitetnih i naučno utemeljenih rješenja u prostornim planovima moguće je kvalitetno pripremiti operativne smjernice za adekvatno sprovođenje upravljačkih aktivnosti u zaštićenim područjima prirode. U Crnoj Gori se naročito apostrofira značaj donošenja prostornih planova posebne namjene jer su oni zakonski, ali i suštinski preduslov sprovođenja i uspješnosti upravljačkih mjera koje se sprovode u zaštiti prirode i organizovanom upravljanju zaštićenim područjima prirode.

6. ISTORIJSKI RAZVOJ ZAŠTIĆENIH PODRUČJA

Istorijski razvoj zaštićenih prirodnih područja u Crnoj Gori, okruženju i u svijetu datira još od davnih vremena i civilizacijskih potreba da se određena prirodna dobra stave u funkciju zaštite i da se na taj način sačuvaju njihova autohtona svojstva.

Kroz prethodna (uvodna poglavlja) konstatovano je da su se kroz opšti civilizacijski razvoj priroda i njena svojstva različito vrednovala, a sve to u zavisnosti od ljudske percepcije njenog značenja i njenih svojstava. Kako je u radu već i pomenuto, u paganskom svijetu pojedinim prirodnim fenomenima davan je mitološki značaj, shodno tome ljudi u drevnim civilizacijama su se prema prirodi i njenim svojstvima odnosili sa određenom dozom strahopoštovanja i divljenja.

Sa razvojem civilizacije mijenjali su se prirodni uslovi, modifikovali i prilagođavali ljudskim potrebama. Gotovo da i nema područja na Zemlji kojim nije kročila ljudska noga, koje na direktan ili indirektan način nije bilo predmet različitih eksperimenata, navođenih ljudskom rukom i njegovom potrebom da ukroti prirodu i prilagodi je svojim, primarno socijalno-ekonomskim potrebama. Ubrzani industrijski, kasnije i tehnološki razvoj ostavili su duboke posljedice na prirodnu sredinu a većina današnjih antropogenih aktivnosti direktno implicira globalne promjene koje se dešavaju ili su njihova neposredna manifestacija koja traje i koja će trajati ili se desiti u doglednoj budućnosti. Te aktivnosti imale su i dalje imaju poražavajuće posljedice po geodiverzitet i biodiverzitet (Stojanović i dr., 2014). Zato se danas u savremenom društvu kao imperativ, kao naučna, etička kategorija postavlja zadatak zaštite prirode i planske organizacije i shodno tome obaveza sprovođenja upravljačkih aktivnosti i mjera zaštićenih područja kao prostora i resursa koje treba očuvati u što je moguće više njihovom izvornom prirodnom stanju ili je koristiti na način koji neće umanjiti njen ukupni ekološki sastav i osnovne prirodne odlike.

Iz svih pobrojanih, ali i mnoštva drugih razloga, u svijetu se razvijala svijest o potrebi za organizovanom i funkcionalnom zaštitom određenih prirodnih cjelina koje danas u vremenima apsolutne globalizacije i postojanja višemilionskih gradova u kojima život postaje prilično nepodnošljiv predstavljaju tzv. „zelene oaze“ u kojima čovjek makar na trenutak može da pobjegne od posljedica savremenih civilizacijskih tekovina i time zadovolji svoje potrebe za odmorom i rekreacijom u netaknutim područjima prirode. U tom kontekstu mogu se posmatrati i prvi institucionalni oblici proglašenja zaštićenih prirodnih cjelina i područja u Crnoj Gori, neposrednom okruženju i u svijetu uopšte.

6.1. ISTORIJSKI RAZVOJ ZAŠTIĆENIH PRIRODNIH PODRUČJA U SVIJETU

Motivi i svrha zaštite su se mijenjali još od prvog zaštićenog područja, šume Fontenbleau (Martinić, 2010) u Francuskoj, osnovanog sredinom 19. vijeka sa željom da se čovjeku omogući „uživanje na vrelu prirode“, do danas. Tako su se u pionirskoj etapi štitili djelovi prirode izvanredne ljepote i vrijednosti, pri čemu treba naglasiti brigu za očuvanjem šuma koje su se prve našle pod pažnjom zaštitara.

Potreba za integralnom zaštitom prirodnog dobra veće površine, pod kategorijom nacionalnog parka, prvi put je sprovedena u drugoj polovini 19. vijeka, tačnije 1872. godine

kada je područje Jeloustonea (Yellowstone) u SAD-u proglašeno nacionalnim parkom, prvim takve vrste u svijetu. Ovaj nacionalni park je formiran na tromeđi američkih država Vajominga, Ajdaha i Montane (Wernet et al., 1997). Poznat je po zadivljujućim prizorima: jezeru duginih boja Grand Prismatic Spring, najdubljem kanjonu na svijetu - Koloradu, toplim izvorima vode Mammoth Hot Spring i mnoštvu gejzira od kojih je najpoznatiji Old Faithful koji izbacuje vodu svakih 60-90 minuta u visini do nevjerovatnih 55 metara (Areias, 2001). Zbog svih ovih ali i brojnih drugih vrijednosti ovo područje posjete milioni turista godišnje, ono ima jedan od najrazvijenijih sistema upravljanja posjetiocima na svijetu.

U Evropi, prvi poduhvati ovakve vrste desili su se 1909. godine kada je u Švedskoj, oblast sjeverne Laponije, proglašen sistem od deset nacionalnih parkova koji i danas predstavljaju jedno od najvećih zaštićenih područja Evrope po površini. Njihova ukupna površina iznosi 522.400 ha (UN List of Protected Areas, 2004), što je površina veća od površine bivše Jugoslavije. Nakon toga, 1914. godine, formiran je Nacionalni park Engadin u Švajcarskoj sa ciljem da se cjelokupni biljni i životinjski svijet prepusti samostalnom razvoju i zaštiti od antropogenog uticaja koji bi mogao da utiče na promjenu njihovih autohtonih svojstava.

Vremenom je, zahvaljujući ekspertskim organizacijama i tijelima pri UN, evoluirao ne samo pojam, već i suština definisanja i ustanovljavanja prirodnog dobra najviše kategorije koje će biti zaštićeno, ne samo radi ostvarivanja i očuvanja nacionalnih interesa, već i globalnih interesa održanja prirodnih rijetkosti i raznovrsnosti.

Rezultat ovakvih aktivnosti je da danas, širom zemljine kugle, postoji na hiljade zaštićenih područja, različitih prirodnih i kulturnih svojstava različitog nivoa zaštite, različitih površina i različitog modela upravljanja njihovim staništima.

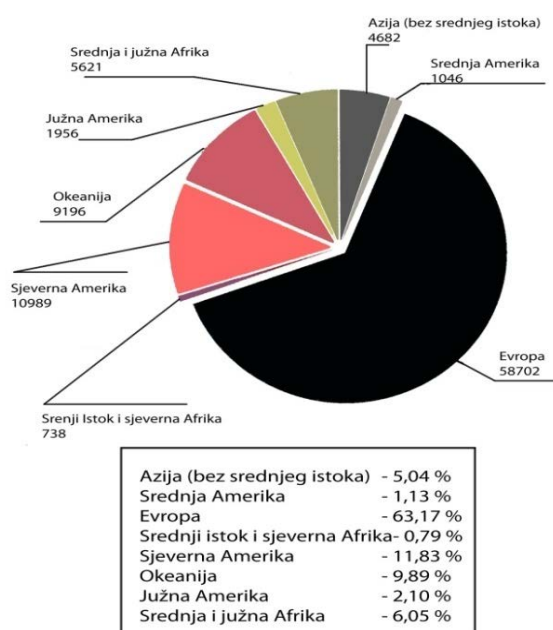
Tabela 1. Ukupan broj zaštićenih područja u svijetu

Kategorija zaštićenog područja	Broj zaštićenih područja	Udio u ukupnom broju %	Površina u km	Udio u ukupnoj površini %
Strogi prirodni rezervati	4.731	4,6	1.033,888	5,5
Područje divljine	1.302	1,3	1.015,512	5,4
Nacionalni park	3.881	3,8	4.413,142	23,6
Spomenik prirode	19.883	19,4	275.432	1,5
Područje upravljanja staništem	27.641	27,1	3.022,515	16,1
Zaštićeni morski predio	6.555	6,4	1.056,008	5,6
Zaštićeno područje	4.123	4,0	4.377,091	23,3
Ukupno	68.066	66,6	15.193,588	81,0
Bez kategorije	34.036	33,4	3.569,820	19,0
Ukupno	102.102	100,000	18.763,408	100,00

Izvor: United Nations List of Protected Areas, 2003

Postoje određene indicije da se još u 17. vijeku, u Mongoliji, počelo sa procesom zaštite određenih prirodnih područja, ali je sam proces prve institucionalne i organizovane oblike dobio u drugoj polovini 19. vijeka, kao što je naznačeno u prethodnom tekstu. Svoju evoluciju u suštinskom smislu procesi u vezi razvoja ideje zaštićenih područja doživljavaju tokom čitavog prošlog vijeka. Tada se na prostorima bivše Jugoslavije, ali i širom svijeta, uspostavljaju organizovani sistemi zaštite prirode koji u institucionalnom smislu imaju upravljača.

Danas zaštićena područja pokrivaju 11,5% kopnene površine Zemlje što se smatra značajnim dostignućem vlada i drugih institucija širom svijeta (Martinić, 2010). Ono što je još značajnije kao civilizacijska tekovina modernog društva je rastuća demonstracija volje i rastuća svijest vlada, drugih relevantnih institucija, međunarodnih organizacija i ekoloških pokreta širom svijeta o potrebi posebne zaštite i ostavljanja izvornih i netaknutih prirodnih vrijednosti budućim generacijama.



*Grafikon 1. Površina zaštićenih područja u svijetu procentualno po kontinentima
(Izvor: United Nations List of Protected Areas, 2003)*

Iz tabele 1. i grafikona 1. jasno je da je participacija zaštićenih područja i njihova koncentracija po svim oblicima kategorije najmanje zastupljena u oblastima Srednjeg Istoka i Sjeverne Afrike, a da je dominantna u Evropi, gdje u odnosu na sve moguće oblike njihova površina iznosi 58.702 km² (Martinić, 2010). Ipak, i pored ovih pokazatelja dostupne analize, studije rađene konkretno u državama članicama EU pokazuju da politika zaštite životne sredine, samim tim i zaštićenih područja pati od deficita djelotvornosti. Stoga su u međuvremenu postavljeni ciljevi u oblasti zaštite biodiverziteta i povećanja površine sa zaštićenim staništima i generalno zaštićenim područjima koji treba da generišu šire okvire i nove upravljačke mjere koje bi dovele do smanjenja uzroka gubitka biodiverziteta. To se pokušava uraditi preko instrumenata i implementacionih mjera primjene CBD-a (Konvencije o zaštiti biodiverziteta), uspostavljanjem najveće evropske i svjetske mreže zaštićenih područja Natura 2000 i drugim upravljačkim mehanizmima. U primjeni CBD-a u Aičiju su postavljeni još ambiciozniji strateški ciljevi. Ti ciljevi projektuju da se do 2020. godine kroz

različite institucionalne mehanizme zaštiti najmanje 17% kopnenih i 10%¹ priobalnih i morskih područja od posebnog značaja za održivo upravljanje sistemima zaštićenih područja i sprovođenje djelotvornih mjera radi njihovog očuvanja ili unapređenja stanja zaštite prirode po svim segmentima.

6.2. ISTORIJAT ZAŠTITE I PROGLAŠENJA PRIRODNIH PODRUČJA U OKRUŽENJU - TIPSKI PRIMJERI U SRBIJI, SLOVENIJI, HRVATSKOJ

Istorijat zaštite i formiranja zaštićenih prirodnih dobara u regionu uglavnom korespondira sa istorijatom proglašenja zaštićenih prirodnih dobara u Crnoj Gori. Budući da je područje Balkana, odnosno pojas Dinarskog luka, jedno od najbogatijih po mnogim parametrima i najbogatije područje biodiverziteta u svijetu, nacionalne vlade u ovim zemljama imale su određenu vertikalnu u načinu proglašenja zaštićenih područja i sistemskoj zaštiti prirode u cjelini.

Začeci zakonske zaštite prirode u Srbiji sežu daleko u prošlost, a prvi propisi kojima se štiti priroda datiraju još iz 14. vijeka. Prvo zaštićeno područje na teritoriji današnje Srbije bila je Obedska bara, zaštićena 1874. godine. Prvi institucionalni oblik zaštite ustanovljen je 1948. godine, kada su proglašeni prvi rezervati prirode: Oštrozub, Mustafa i Felješana u okolini Majdanpeka. Nacionalni park Fruška gora proglašen je 1960. godine i prvi je proglašen nacionalni park u Srbiji.

Republika Srbija danas ima na desetine zaštićenih prirodnih područja koji su zakonom proglašeni i koji imaju upravljače na lokalnom, regionalnom i državnom nivou. Ukupna površina zaštićenih područja u Srbiji iznosi 518.000 ha, što je oko 5,8% ukupne državne teritorije (Amidžić i dr., 2007). To svakako ne korespondira sa zacrtanim ciljevima iz prethodnog Prostornog plana koji je predviđao da će do 2010. godine pod određenom vrstom zaštite biti oko 10% ukupne teritorije, niti je kompatibilno sa usvojenim Milenijumskim ciljevima održivog razvoja sa samita UN-a u Riju 1992. godine koji je za Srbiju imao sličnu percepciju sistema zaštite.

Danas u Srbiji postoji pet proglašenih nacionalnih parkova: Đerdap, Fruška gora, Tara, Kopaonik i Šar planina, šesnaest parkova prirode, desetine rezervata prirode, spomenika prirode - posebnog dendrološkog i botaničkog značaja (Prostorni plan Republike Srbije, 2010). Tim relativno novim Prostornim planom Republike Srbije iz 2010. godine se projektuje zaštita 12% ukupne državne teritorije, do 2020. godine. Najstariji nacionalni park u Srbiji je NP Fruška gora koji se pod određenim oblicima zaštite nalazi još od 1948. godine (Prostorni plan Republike Srbije, 2010). Tada je zbog posebnog značaja područja Fruške gore Vlada Narodne Republike Srbije osnovala organizaciju „Narodno izletišta Fruška gora“ sa zadatkom unapređenja ovog kompleksa kao izletišta i odmarališta. Ovaj događaj bio je uvod u proglašenje Fruške gore nacionalnim parkom ali i uvod u kasnija proglašenja drugih oblika zaštićenih područja u Srbiji među kojima po površini, nacionalnom i svakom drugom značaju svakako spadaju preostala četiri, već pomenuta nacionalna parka: Kopaonik, Tara, Đerdap i Šar planina.

Republika Hrvatska na svojoj teritoriji ima osam nacionalnih parkova, desetine regionalnih i parkova prirode koji su obrazovani na državnom ili županijskom nivou.

¹ COM, 2011; Strategija EU za biodiverzitet do 2020.

Nacionalni parkovi zauzimaju 96.00 ha ukupne državne teritorije, jedanaest regionalnih i parkova prirode imaju ukupnu površinu od 415.600 ha, što na ukupnom državnom nivou zauzima oko 515.000 ha (Martinić, 2010) površine pod ukupnom zaštitom.

Kada je Hrvatska u pitanju važno je istaći i to da je krajem 19. vijeka, zbog potencijalne opasnosti da se od Plitvičkih jezera napravi hidrocentrala za proizvodnju električne energije, formirano prvo društvo hrvatskih ekologa koji su stali u njihovu zaštitu, što je predstavljalo impuls za formiranje nacionalnog parka na ovom području.

U Sloveniji je tradicija zaštite prirodnih predjela duga gotovo dvije stotine godina. Tako je početkom 19. vijeka uprava Ilirskih provincija ustanovila određene forme zaštite u predjelu Alpa, dok je 1837. Austro-Ugarska uvela zabranu sječe šume u pojasu uz ceste i puteve u Sloveniji, dok je godinu dana kasnije donijela Uredbu o zabrani lova i sječe šume u području Julijskih Alpa.

Fragmentarni pokušaji na inventarizaciji prirodnih staništa nastavljeni su i kasnije ali su ti poslovi bili privremeno prekinuti tokom Prvog svjetskog rata. Odmah nakon njega nastavljeni su započeti procesi, 1924. godine uspostavljen je prvi pravni okvir kojim je područje Alpskih jezera u podnožju Triglava proglašeno za park prirode. To je bila osnova za dalji razvoj ovog procesa koji je konačno završen 1981. godine kada je formiran Narodni park Triglav.

U Sloveniji danas postoji četrdeset sedam regionalnih i parkova prirode, što ovu zemlju predisponira za zemlju visoke svijesti i kulture kada je u pitanju planska zaštita, upravljanje i organizacija zaštićenih područja u pitanju. Danas se po svojoj važnosti, vrijednosti i kao modifikatori održivog razvoja u ovoj zemlji ističu RP: Škocjanske jame, Park prirode Sečoveljske soline, Krajinski park, Park prirode Cerknjsko jezero, Kozjanski park i druga zaštićena prirodna područja.

6.3. ISTORIJSKI RAZVOJ ZAŠTITE PRIRODNIH PODRUČJA U CRNOJ GORI

*Potreba za organizovanom zaštitom prirode se pojavila
u doba kada je čovjek stekao najveću moć nad njom*

Ako su istorijski razvoj i potreba za zaštitom prirode nastali još u vrijeme prve samospoznaje čovjeka i njegovih pokušaja da u skladu sa svojim potrebama ukroti prirodu, onda je potreba za organizovanom zaštitom nastala kao rezultat brige za očuvanjem vrijednih područja prirode koja su pojavom parne mašine i opštim tehnološkim dostignućima postala ugrožena. Saglasno navedenom, javljale su se i prve definicije nacionalnih parkova i zaštićenih područja, bila su to „čuda prirode“ koja je bilo potrebno sačuvati za buduće generacije i za užitek ljudi. Kroz istorijsku epohu mijenjao se i evoluirao način upravljanja zaštićenim područjima prirode, u posljednjih sto trideset godina prošlo se kroz nekoliko karakterističnih modela upravljanja:

U „klasičnom modelu“ zaštićena područja se uglavnom posmatraju odvojeno od šire, ostale okoline. Umjesto kao dio cjelovitog i sveobuhvatnog plana korišćenja prostora na zaštićena područja se gleda kao na „dragulj u kruni“ na kojem su zabranjene sve ljudske intervencije.

„Savremeni model“ upravljanja zaštićenim područjima prirode javlja se '70-ih godina prošlog vijeka. Glavna tema ovakvog upravljanja zaštićenim područjima je povećanje

efikasnosti upravljanja i stvaranje mreže zaštićenih područja. Ovaj model je fokusiran na upravljanje i održivo finansiranje zaštićenih područja prirode, korišćenje usluga ekosistema, adaptaciju na klimatske promjene i njene posljedice, naučne i ekološke vrijednosti sa imperativom na očuvanje ekosistema.

Na zaštićena područja u okviru „Post 2000“ modela se gleda kao na kritične komponente koje podupiru održavanje života, a od zaštićenih područja se očekuje da učine više u smislu njihovih ekoloških, socijalnih i ekonomskih doprinosa.

Počeci zaštite prirode u Crnoj Gori datiraju još s kraja 19. vijeka, 1878. godine, kada je Kolašin oslobođen od Otomanske imperije pripao Crnoj Gori. Tada su Moračani i Rovčani svoj dio šuma, koji im je dat na području Biogradske gore, poklonili tadašnjem crnogorskom suverenom knjazu Nikoli Petroviću. To je bio tzv. „Knjažev zabran“, kasnije poznat i kao „Branik kralja Nikole“. Upravo taj osjećaj nekadašnjeg čovjeka da vrednuje prave prirodne vrijednosti bio je jedan od prevashodnih razloga da se ovaj zanimljiv i specifičan objekat sačuva u skoro izvornom obliku do današnjih dana.

U istorijatu pojedinih segmenata zaštite prirode u Crnoj Gori zanimljivo je pomenuti da i začeci regulisanja problematike lovstva u Crnoj Gori datiraju iz istog istorijskog perioda, kraja 19. vijeka. Tako je 1884. godine donijeta Naredba za čiju su realizaciju bile zadužene tadašnje vojne vlasti. Kao rezultat pojačane brige o zaštiti divljači 1892. godine predsjednik Državnog savjeta i Ministar unutrašnjih djela Božo Petrović donio je Naredbu o načinu i vremenu lovljenja divljači. Ovim aktom regulisan je lovostaj za određene vrste divljači, s tim što se štetna divljač, tzv. predatori mogla loviti tokom cijele godine. Zabranjeno je i uništavanje gnijezda i mladunčadi svih vrsta plemenite divljači. U praksi su se ove odredbe poštovala, o čemu svjedoče i tvrdnje nekih stranih istraživača ornitofaune. Tako je npr. poznati istraživač ptica Crne Gore, Ljudevit Firer, napisao, za to vrijeme, jedno kapitalno djelo „Jedna godina ornitološkog istraživanja u Crnoj Gori – 1894.“. U tom djelu ovaj istraživač navodi kako mu crnogorski pastiri i seljaci nijesu htjeli ni za ponuđenu visoku novčanu nagradu pokazati određena gnijezdilišta rijetkih i drugih ptica u vrijeme lovostaja, gledajući u njemu potencijalog lovca na ptice.

Zaštita divljači i osnivanje uzgajilišta divljači, koji su regulisani Zakonom o lovu 1910. godine, posmatrano sa današnjeg stanovišta, predstavljaju izraz brige tadašnjih vlasti o divljači kao nacionalnom bogastvu. Za tadašnje generacije Crnogoraca i mnoge buduće to predstavlja uspostavljanje nove svijesti i lovne etike kao državnog odnosa prema prirodnim resursima od posebne važnosti i značaja. Ovim je Kraljevina Crna Gora postavila temeljne principe kojima se prioritarno obezbjeđuju funkcije uzgoja i zaštite divljači, sa ciljem unapređenja, racionalne i kontrolisane valorizacije prirodnih vrijednosti.

Priroda Crne Gore i njena područja prirode štice su uglavnom parcijalno sve do stvaranja nove avnojevske Jugoslavije. Postoje i fragmentarni propisi sa aspekta zaštite prirode i oni su se uglavnom odnosili na zabranu sječe rijetkih i prorijedenih biljnih vrsta, kao i na zabranu ubijanja životinjskih vrsta posebnog značaja i vrijednosti. U tom periodu postoje određeni dokazi i fakti, da se 1934. godine, zbog ogromnog interesovanja od strane domaćih i inostranih firmi i pojedinih trgovaca za eksploataciju šume na prostoru današnjeg prašumskog rezervata Biogradske gore, razmišljalo o potrebi izrade elaborata za proglašenje ovog kompleksa nacionalnim parkom. Zahvaljujući brizi pojedinih istaknutih ličnosti tog vremena, koje su prepoznale značaj tog područja, šumski kompleksi Biogradske gore su sačuvani od sječe do njenog proglašenja nacionalnim parkom.

O organizovanoj zaštiti prirode u Crnoj Gori može se govoriti tek nakon Drugog svjetskog rata, kada zaštita prirode postaje javna društvena djelatnost u oblasti kulture. Od tog vremena do danas je u različitoj formi proglašeno pet nacionalnih parkova, mnoštvo rezervata prirode i prirodnih objekata od posebne važnosti sa zdravstvenog, estetskog, naučnog i turističko-rekreativnog aspekta. Problemi ugrožavanja sredine u kojoj čovjek živi, vode, vazduha, flore, faune, kao i ukupnog bio i geodiverziteta, i njihova ugroženost nametnuli su neodložnu potrebu da se zakonskim putem propišu efikasne i tačno određene mjere u cilju njihovog očuvanja.

Prvi institucionalni oblici zaštite prirodnih područja u Crnoj Gori se mogu naći tek 1952. godine kada je Ukazom Prezidijuma Narodne Skupštine Crne Gore, 5. avgusta iste godine, donešen Zakon o proglašenju šumskih područja Lovćena, Biogradske gore i Durmitora nacionalnim parkovima, *zbog njihovih naročitih prirodnih ljepota, kulturno-istorijskog i naučnog značaja, koji u šumsko-uzgojnom, lovnom i turističkom pogledu čine jedinstvenu cjelinu.*

Za novi nacionalni park, 1983. godine, proglašeno je područje Skadarskog jezera kao posebno močvarno područje i vodeni ekosistem značajan za očuvanje močvarne vegetacije, njenih fenotipskih svojstava, očuvanje raznovrsnog svijeta ihtio i ornito faune. Zbog tih svojstava ovo područje je pod međunarodnom zaštitom Ramsarske Komisije, a prije toga je pod međunarodnu zaštitu uvršten čitav tok basena rijeke Tare, programom - MAB. Od 1980. godine NP Durmitor uživa međunarodnu zaštitu najvećeg značaja, nalazi se na UNESCO-voj listi Svjetske prirodne baštine.

Odlukom Skupštine Crne Gore je jula 2009. godine, a nakon dugogodišnje izrade stručnih podloga i organizovanja javnih rasprava, proglašen i peti nacionalni park u Crnoj Gori - NP Prokletije.

Od tog trenutka pa do današnjih dana donešen je veliki broj propisa, zakona i podzakonskih akata koji regulišu plansku zaštitu, mjere upravljanja i organizaciju zaštićenih prirodnih oblasti u Crnoj Gori.

Mora se ipak naglasiti da organizovano, institucionalno upravljanje zaštićenim područjima u Crnoj Gori za sada uživaju samo nacionalni parkovi, kojima se od njihovog formiranja do danas upravljalo kroz različite upravljačke modele.

Ukupna površina pod funkcionalnom zaštitom u Crnoj Gori iznosi 9,88% (Nacionalna strategija biodiverziteta sa akcionim planom, 2009) državne teritorije. Na karti 1. predstavljena je mreža zaštićenih područja u Crnoj Gori na kojoj se nalaze područja koja sada imaju status nacionalnih parkova, budući regionalni parkovi i područja koja imaju međunarodni status (UNESCO, Ramsar, MAB). U međuvremenu (april, 2015) je i formalno proglašen prvi regionalni park prirode Piva koji obuhvata planinski masiv Bioča, Maglića i Volujka. Značaj ovog parka je u tome što u geografskom kontekstu predstavlja sponu između dva nacionalna parka (NP Durmitor u Crnoj Gori i NP Sutjeska u Republici Srpskoj).

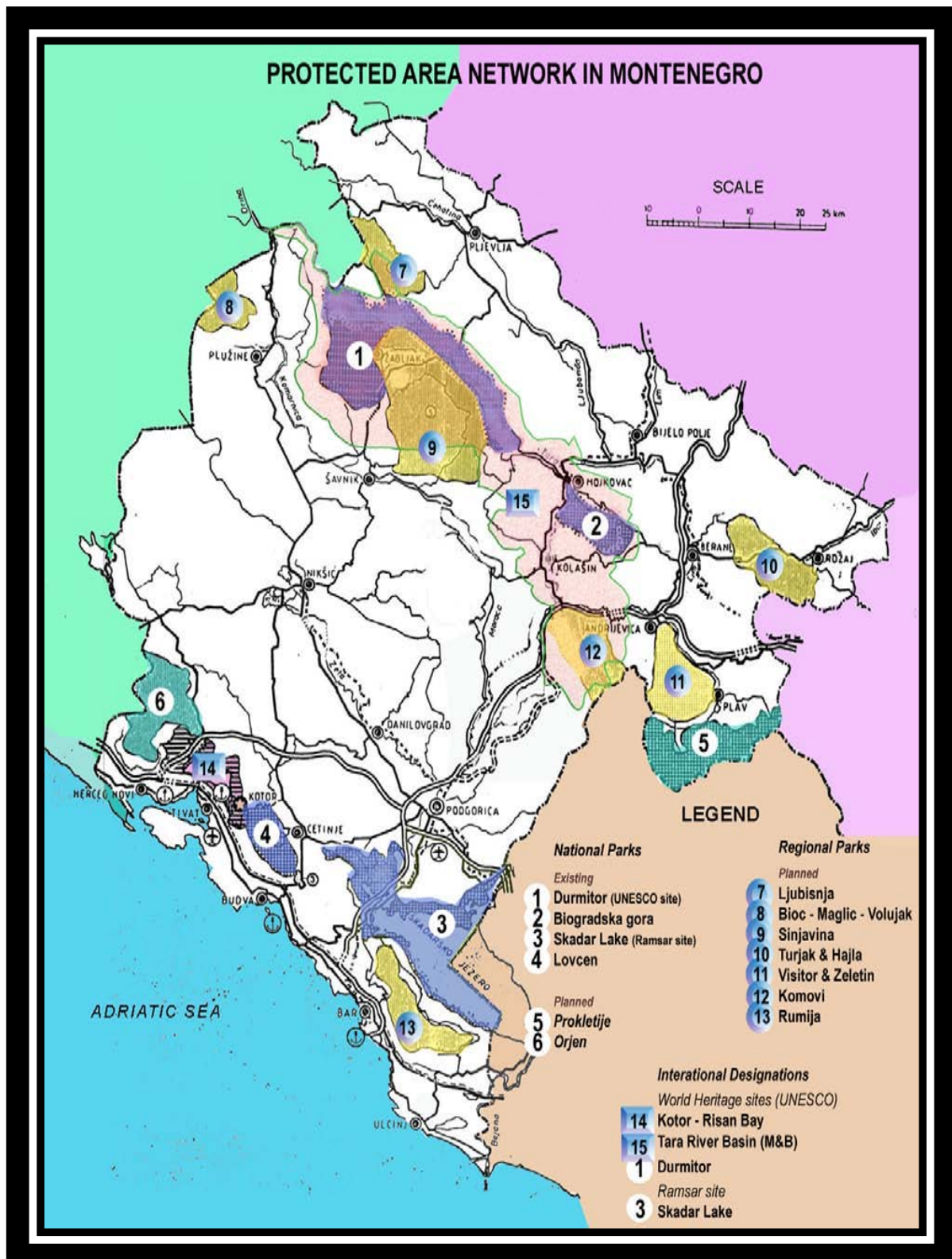
Tabela 2. Površina zaštićenih područja u Crnoj Gori

Nazivi zaštićenih područja (prema kategorijama nacionalne zaštite)	Površina (ha)	Udio u ukupnoj teritoriji
<i>Nacionalni parkovi</i>	85.695	7.78%
Skadarsko jezero	40.000	
Lovćen	6.400	
Durmitor	33.895	
Biogradska gora	5.400	
Prokletije	16.083	
<i>RP Piva</i>	33.400	
<i>Rezervati prirode</i>	610	0.044%
NP Skadarsko jezero: Manastirska tapija, Pančeva oka, Crni žar, Grmožur, Omerova gorica	420	
NP Durmitor: Crna Poda	80	
Tivatska solila	150	
<i>Spomenici prirode</i>	7.739	
Đalovića pećina	1.600	
Lipska pećina	-	
Pećina Magara	-	
Pećina Globočica	-	
Pećina Spila Trnov/ Virpazar	-	
Babatuša	-	
Novakovića pećina u Tomaševu	-	
Duboki do u Njegušima	-	
Kanjon Pive	1.700	
Kanjon Komarnice	2.300	

Zajednice <i>Pinetum mughi montenegrinum</i>, Ljubišnja (1.000 ha), Durmitor (5.200 ha) i Bjelasica (400 ha)	1.000 + (5.600)	
Zajednice <i>Pinus heldreichii</i> na Orjenu (300 ha), Lovćenu (300 ha) i Rumiji (100 ha)	400 + (300)	
Pojedinačne dendrološke lokacije: <i>Quercus robur scuteriensis</i> u Ćurionu kod Danilovgrada, <i>Quercus pubescens</i> u Orahovcu kod Kotora, masline u Mirovici, Stari Bar i Ivanovići, Budva itd.	-	
Plaže Skadarskog jezera	2 ha	
Velika plaža Ulcinj	600	
Mala plaža Ulcinj	1.5	
Plaža Valdanos	3	
Plaža Velji pijesak	0.5	
Plaža Topolica, Bar	2	
Plaža Sutomore	4	
Plaža Lučice, Petrovac	0.9	
Plaža Čanj	3.5	
Plaža Pećin	1.5	
Buljarica	4	
Plaža Petrovac	1.5	
Plaža Drobni pijesak	1	
Plaža Sveti Stefan	4	
Plaža Miločer	1	
Plaža Bečići	5	
Slovenska plaža, Budva	4	
Plaža Mogren	2	
Jaz	4	
Plaža Pržno	2	

Savinska Dubrava u Herceg Novom	35.46	
Botanički rezervat lovora i oleandera iznad vrela Sopot kod Risna	40	
Botanička bašta planinske flore u Kolašinu	0.64	
Botanička bašta generala Kovačevića u Grahovu	0.93	
Parkovi Njegoš i 13. jul na Cetinju	7.83	
Park hotela Boka u Herceg Novom	1.2	
Gradski park u Tivtu	5.9	
Park Dvorca na Topolici	2	
<i>Predjeli izuzetnih odlika</i>	322.5	0.02%
Brdo Spas iznad Budve	131	
Poluostrvo Ratac sa Žukotrlicom	30	
Ostrvo Stari Ulcinj	2.5	
Brdo Trebjesa, Nikšić	159	
<i>Područja zaštićena opštinskom odlukama</i>	15.000	1.08%
Zaliv Kotor - Risan, opština Kotor	15.000	
UKUPNO u zaštićenim područjima	142.266	12.28%

U tabeli 2. prikazana je mreža zaštićenih područja u Crnoj Gori sa datim projekcijama o njihovoj prostornoj veličini, statusu i ukupnom teritorijom koja se u Crnoj Gori nalazi pod međunarodnim ili domaćim statusom zaštite. Svi ovi predjeli su prepoznati kao potencijalno zaštićeni u Prostornom planu Crne Gore ali mali dio njih uživa pravnu i funkcionalnu zaštitu (osim sporadičnih slučajeva gdje su neke manje teritorije u ingerenciji opštinskih sekretarijata za urbanizam i životnu sredinu). Još uvijek ni jedan od ovih predjela (izuzimajući nacionalne parkove) nema institucionalizovano ustanovljenog upravljača i organizovane upravljačke aktivnosti, što je jedna od važnijih preporuka iz Nacionalne strategije zaštite biodiverziteta i Akcionog plana za njeno sprovođenje. U odnosu na podatke koji su predstavljeni 2009. godine u Nacionalnoj strategiji zaštite biodiverziteta jedina novina u promjeni statusa i povećanja ukupne površine pod zaštitom jeste proglašenje petog NP Prokletije, što je značajno uvećalo procenat zaštićenih prirodnih dobara u Crnoj Gori za 14.300 ha. Međutim, od tada do danas u funkcionalnom i institucionalnom smislu nije došlo do proglašenja novog zaštićenog područja, iako postoji jasna tendencija da u skorijem vremenu dođe do uspostavljanja novih oblika zaštite na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou, što će u kvantitativnom i kvalitativnom smislu unaprijediti sistem zaštite, sa naročitim fokusom na zaštićena prirodna područja.



*Karta 1. Mreža zaštićenih područja u Crnoj Gori
(Izvor: Nacionalna strategija zaštite biodiverziteta, 2009)*

7. ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZAŠTITE PRIRODE I ZAŠTIĆENIH PODRUČJA ŽIVOTNE SREDINE

Zaštita prirodne i životne sredine predstavlja jedan od prioriternih zadataka društveno-ekonomskog razvoja države. Taj stav je originalno izražen sopstvenim projektom „Crna Gora ekološka država“ i prvim članom Ustava Crne Gore koji glasi: *Crna Gora je demokratska, socijalna i ekološka država*. Skupština Crne Gore je 20. septembra 1991. godine usvojila Deklaraciju o ekološkoj državi Crnoj Gori i time izrazila namjeru da postane prva ekološka država na svijetu. Ovakvo opredjeljenje Crne Gore je već sljedeće godine međunarodno verifikovano na Konferenciji UN o životnoj sredini i održivom razvoju u Rio de Žaneiru uvrštavanjem Projekta u Agendu milenijumskih ciljeva koji su definisani u strateškim porukama ove konferencije.

Institucionalni okvir zaštite prirode i prirodnih područja u Crnoj Gori uređen je donošenjem i primjenom tri sistemskih zakona koji uređuju ovu oblast:

1. Zakon o životnoj sredini („Službeni list Crne Gore“ br. 48/08)²;
2. Zakon o zaštiti prirode („Službeni list Crne Gore“, br. 50/09)³;
3. Zakon o nacionalnim parkovima („Službeni list Crne Gore“, br. 56/09)⁴.

Drugi zakoni uglavnom periferno tangiraju problematiku zaštićenih područja, ali su vrlo bitni za njihovo funkcionisanje. To se prije svega odnosi na: Zakon o šumama, Zakon o slatkovodnom ribarstvu, Zakon o uređenju prostora i građenju objekata, Zakon o koncesijama i druga zakonska i podzakonska akta koja se mogu implicitno ili eksplicitno primjeniti na jedan od segmenata upravljanja zaštićenim područjima.

Zakonom o životnoj sredini iz 1996. godine, po prvi put je uređen sistem zaštite životne sredine, obaveze pravnih i fizičkih lica da u obavljanju privrednih i drugih aktivnosti propisuju mjere zaštite životne sredine i utvrđene standarde u toj oblasti, kao i da se odgovarajućim kaznenim odredbama sankcioniše samo postupanje i ponašanje koje bi imalo za posljedicu ugrožavanje i pogoršavanje kvaliteta životne sredine.

Ovim zakonom su u poglavlju „Osnovne odredbe“ definisani ciljevi koji se žele postići, mehanizmi pomoću kojih se oni mogu ostvariti i osnovni principi kojih se Crna Gora kao ekološka država mora pridržavati. Ti principi su:

1. očuvanje prirodnih vrijednosti;
2. očuvanje biološke raznovrsnosti;

² Zakon o životnoj sredini predstavlja sistemski zakon koji uređuje oblast životne sredine i na snazi je od 2008. godine.

³ Zakon o zaštiti prirode predstavlja sistemski zakon kojim se regulišu rad i način upravljanja zaštićenim područjima prirode i drugim aktivnostima od značaja za zaštitu prirode u cjelini.

⁴ Zakon o nacionalnim parkovima predstavlja *lex specialis* zakon kojim se uređuju način i režim korišćenja prostora nacionalnih parkova, kao i propisane mjere za njegovu implementaciju. Novi Zakon o nacionalnim parkovima je na snazi od 2014. godine.

3. smanjenje rizika;
4. procjena uticaja na životnu sredinu;
5. alternativna rješenja;
6. supstitucija hemikalija;
7. ponovna upotreba i reciklaža;
8. zagađivač plaća;
9. korisnik plaća;
10. obavezno osiguranje;
11. javnost podataka;
12. obavještavanje.

Nije neophodno posebno naglašavati da se pojedini aspekti Zakona o životnoj sredini gotovo nikako ili u slaboj mjeri sprovode u djelo. To se posebno odnosi na podzakonske akte koji regulišu krivično-pravnu odgovornost fizičkih i pravnih lica prilikom ugrožavanja elemenata životne sredine.

U okviru Zakona o životnoj sredini posebnu važnost ima Uredba o procjeni uticaja zahvata na životnu sredinu iz 1997. godine, kao prvi podzakonski akt kojim su utvrđeni postupak izrade i elaborat procjene, vrste zahvata za koje je obavezna procjena, kriterijumi koje moraju ispunjavati organizacije koje mogu da se bave izradom elaborata procjene, učešće javnosti, način ocjene i verifikacije.

Ključne odredbe ovog zakona sadržane su i u njegovim izmjenama i dopunama iz 2008. godine.

7.1. ZAKON O ZAŠTITI PRIRODE

Ovaj zakon predstavlja sistemski akt kojim se definišu pojam i uloga zaštićenih prirodnih dobara. U tom kontekstu u Zakonu o zaštiti prirode (čl. 35) se ističe da zaštićena prirodna dobra mogu biti od:

- međunarodnog značaja;
- nacionalnog značaja;
- lokalnog značaja.

Njihovo razvrstavanje i kategorizacija po ovom zakonu vrši se na osnovu Studije zaštite (stručne podloge) koju izrađuje pravno lice. Razvrstavanje zaštićenih prirodnih područja od međunarodnog i nacionalnog značaja vrši Ministarstvo, a od lokalnog značaja lokalne samouprave, na osnovu Studije zaštite iz stava 2 ovog člana.

Funkciju pravnog lica do 2012. godine obavljao je Zavod za zaštitu prirode, njegovim ukidanjem ta nadležnost prešla je u ingerencije Agencije za životnu sredinu.

U skladu sa ovim zakonom izvršena je klasifikacija zaštićenih prirodnih područja, usklađena sa IUCN kategorizacijom kao najreferentnijom u svijetu. Po toj klasifikaciji u Crnoj Gori postoje ili je moguće proglasiti sljedeće oblike zaštićenih područja:

1. strogi i posebni rezervati prirode;
2. nacionalni park;
3. regionalni i park prirode;
4. spomenik prirode;
5. zaštićeno stanište;
6. predio izuzetnih odlika.

Ovaj zakon je takođe normirao sistem vrednovanja zaštićenih prirodnih područja, kao i kategorizaciju zaštićenih prirodnih područja.

Bitna odrednica ovog zakona je postupak proglašavanja zaštićenih prirodnih dobara, gdje se daju detaljna uputstva o načinu, uslovima i subjektima koji učestvuju u procesu proglašenja nekog predjela za zaštićeno prirodno područje. S tim u vezi jasno se pravi distinkcija između zaštićenih prirodnih područja koje proglašava Skupština ili Vlada, odnosno jedinica ili jedinice lokalne samouprave.

Studijom zaštite (stručnom podlogom) daju se jasni kriterijumi po kojima se vrši vrednovanje određenog prirodnog dobra i daje detaljan sadržaj parametara koje ta studija treba da sadrži. Uporednom analizom matičnih zakona u Crnoj Gori sa Srbijom i Hrvatskom može se izvesti zaključak da je ovaj postupak gotovo identičan u ovim državama, s tom razlikom što je Hrvatska otišla korak dalje i uvela institut učešća javnosti u cijeli postupak i donijela posebnu uredbu za njeno sprovođenje.

I pored dobrih rješenja i formulacija ovog zakonskog akta, treba apostrofirati i njegove određene slabosti i nedorečenosti. Zakon o zaštiti prirode trebao bi zbog svoje kompaktnosti da sadrži cjeline koje jasno normiraju sljedeće stvari:

➤ Zoniranje zaštićenih područja dato je samo u svojoj šturoj definiciji i fali mu detaljan opis zona - režima zaštite za zaštićena prirodna područja. U ovom dijelu trebalo bi uvažiti konkretna rješenja sličnih zakona u okruženju, nekih evropskih zakona, uvažavajući pritom crnogorske specifičnosti i konstelaciju postojećih zona zaštite u nacionalnim parkovima koje je definisao PPPN (Prostorni plan posebne namjene) za svaki park pojedinačno, a koje su transponovane u planove upravljanja za nacionalne parkove;

➤ Ne postoji preciznost koja definiše sadržaj planova upravljanja za zaštićena prirodna područja;

➤ Za buduće regionalne parkove i parkove prirode ne postoje jasno definisane smjernice u njihovom budućem funkcionisanju;

➤ Ne postoji konzistentnost ovog zakona sa drugim zakonskim aktima koji na posredan način imaju uticaja na zaštićena prirodna područja (Zakon o šumama, Zakon o slatkovodnom ribarstvu, Zakon o putevima, Zakon o koncesijama i dr.);

➤ Pojedine odredbe ovog zakona su se pokazale neprimjenljive u praksi. Kao primjer može se navesti dio zakona koji se odnosi na procjenu uticaja na životnu sredinu gdje se, između ostalog, navodi da se za gradnju specifičnih objekata u nacionalnim parkovima radi „ocjena prihvatljivosti“, a onda se navodi da bliže uslove o njenoj izradi propisuje nadležno ministarstvo. Kako u praksi ne postoje takve odredbe i bliža uputstva koja regulišu tu materiju, ovaj član postaje predmet sporenja različitih subjekata, a često je i predmet određenih zloupotreba i različitog tumačenja od strane nadležnih državnih organa i institucija unutar sistema, što dovodi do percepcije nedovoljne usklađenosti i direktno utiče na međusektorsku saradnju u opštem interesu kao krajnjem cilju.

Dakle, ključna stvar je sljedeća: Zakon o zaštiti prirode mora biti usklađen sa evropskim normama koje determinišu poredak stvari u zaštićenim prirodnim područjima. Njegove izmjene i dopune ne mogu biti česte, niti se smiju povinovati eksternim faktorima koji utiču na prirodu, već oni moraju imati i predvidjeti rješenja za brojne stvari koje će se desiti ili se mogu desiti u doglednoj budućnosti. Ovdje se može upotrijebiti jedna sintagma koja bi trebala da je vodilja u pisanju ovih i sličnih zakona: zakoni ne smiju da se povinuju trenutnoj situaciji, već situacija mora biti podređena zakonima i rješenjima proisteklim iz ovog i drugih zakona.

Sem toga, Zakon o zaštiti prirode mora biti jasan, precizan i konzistentan u definisanju nadležnosti u procesu konstituisanja, uspostavljanja organizacije i definisanja nadležnosti sprovođenja upravljačkih mjera za različite kategorije zaštićenog područja prirode, što nije slučaj sa aktuelnim Zakonom o zaštiti prirode u Crnoj Gori.

7.2. ZAKON O NACIONALNIM PARKOVIMA

Zakon o nacionalnim parkovima predstavlja *lex specialis* zakon kojim se utvrđuje način rada i organizacije nacionalnih parkova u Crnoj Gori. Ovim zakonom definisan je termin i pojam nacionalnog parka koji je kompatibilan sa definicijom koju je propisao IUCN, sa malim korekcijama koje odgovaraju specifikumu u kojem bitišu nacionalni parkovi u Crnoj Gori. Saglasno odrednicama iz prethodnog Zakona o nacionalnim parkovima i ovaj (relativno novi zakon) definiše upravljača nacionalnim parkovima u liku i pravnom identitetu iskazanom kroz ulogu Javnog preduzeća za nacionalne parkove.

Tako član 5 ovog zakona jasno propisuje da:

1. Nacionalnim parkovima upravlja Javno preduzeće za nacionalne parkove Crne Gore (u daljem tekstu Javno preduzeće);

2. Skupština Crne Gore (u daljem tekstu Skupština) ima prava i obaveze osnivača Javnog preduzeća.

Zakonskim normama definisan je nadzor rada ovog preduzeća, kao i propisane mjere zaštite i način finansiranja nacionalnih parkova. Posebnu odrednicu predstavlja sadržaj godišnjih programa upravljanja nacionalnim parkovima koje po ovom zakonu izrađuje Javno preduzeće za nacionalne parkove a verifikuje nadležno ministarstvo.

Analizom ovog zakona, osim dobrih i održivih rješenja koje propisuje, vrlo jasno se mogu identifikovati njegove nedorečenosti i slabosti koje se u kasnijim iteracijama reflektuju na njegovu implementaciju u praksi.

Slabosti, odnosno manjkavosti ovog zakona su:

- Terminološka nepreciznost pojedinih pojmova (npr. definicija šuma i šumskih ekosistema u nacionalnim parkovima);
- Sadržaj zakona u dijelu definisanja granica, što nije zakonska kategorija jer se granice definišu PPPN-om (Prostornim planovima posebne namjene);
- Sadržaj godišnjih programa upravljanja je rogovatan i u pojedinim sadržajnim elementima prilično konfuzan i treba ga prilagoditi sadržaju planova upravljanja koji propisuju set strateških mjera za njihovo sprovođenje u praksi;
- Mogućnosti finansiranja nacionalnih parkova nijesu do kraja iscrpljene ovim zakonom i treba ga prilagoditi dinamičkim procesima koji prate sadržaj novih aktivnosti u parkovima;
- Ovim zakonom vrlo šturo su definisane kompenzatorne mjere za narušavanje izvornosti pojedinih djelova zaštićenog područja. U skladu sa pozitivnom praksom iz zemalja razvijenog svijeta, nije dovoljno samo taksativno navesti kompenzatorne mjere, već ovu oblast treba normirati kroz donošenje novih podzakonskih akata (uredbi, odluka i dr.) koji će ovu materiju učiniti primjenljivom u praksi;
- Ista konstatacija može se izreći i prilikom definisanja obaveze upravljača prema vlasnicima privatnih posjeda (šumskih kompleksa, nekretnina, pašnjaka i dr.) za naknadu za izgubljenu dobit, kao i uvođenje instituta naknade za korišćenje prirodnog dobra (tzv. ekosistemske usluge), koje sistemski nijesu prilagođene, niti je razrađen mehanizam pomoću kojih se iste mogu primjeniti u praksi;
- Ovaj zakon takođe nije konzistentan sa drugim zakonima koji se mogu odnositi na nacionalne parkove (Zakon o šumama, Zakon o vodama, Zakon o uređenju objekata i građenju, Zakon o slatkovodnom ribarstvu, Zakon o putevima, Zakon o koncesijama i dr.).

Nova zakonska rješenja koja su u proceduri moraju definisati i dati odgovor na brojne, gore pomenute dileme, i trebaju biti održiva duži vremenski period.

7.3. ZAKON O UREĐENJU PROSTORA I IZGRADNJI OBJEKATA

Ovim zakonom se definiše sistem uređenja prostora Crne Gore, način i uslovi izgradnje objekata, kao i druga pitanja od značaja za uređenje prostora i izgradnju objekata.

Krucijalni značaj ovog zakona ogleda se u definisanju vrste i sadržaja planskih dokumenata kao što su:

- a) državni planski dokumenti;
- b) lokalni planski dokumenti.

Shodno ovom zakonu krovni planski dokument je Prostorni plan Crne Gore, iz kojeg proističu sva ostala planska dokumenta, državnog, regionalnog i lokalnog značaja.

Prostorni planovi posebne namjene izrađuju se i donose za teritoriju ili djelove teritorije jedne ili više lokalnih samouprava sa zajedničkim prirodnim, regionalnim ili drugim obilježjima koje su od posebnog značaja za Crnu Goru i koje zahtijevaju poseban režim uređenja i korišćenja (nacionalni park, morsko dobro, prirodni rezervat, rekreaciono-turističko područje, kulturno-istorijsko područje, eksploataciono polje na kojem se vrši površinsko iskopavanje mineralnih sirovina i sl.).

Za četiri nacionalna parka postoje, ili su u proceduri usvajanja, novi PPPN-i, dok za sada nedostaje plan za Nacionalni park Prokletije. Ovi planski dokumenti daju magistralne pravce i generalne smjernice za razvoj i zaštitu nacionalnih parkova i predstavljaju osnovu za izradu i donošenje planova i godišnjih programa upravljanja.

7.4. ULOGA INSTITUCIJA U PROCESU FORMIRANJA I FUNKCIONISANJA ZAŠTIĆENIH PODRUČJA

U sistemu funkcionisanja zaštićenih područja u Crnoj Gori ključnu ulogu imaju dvije institucije, nadležno Ministarstvo i Agencija za zaštitu životne sredine.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma je, između ostalog, nadležno za poslove sistema zaštite životne sredine, u čiji podsistem svakako spadaju i Nacionalni parkovi Crne Gore. U odnosu prema parkovima Ministarstvo ima upravne nadležnosti i delegirajuće odgovornosti koje se u suštinskom smislu ogledaju u sljedećem:

- usvajanje i odobravanje godišnjih programa upravljanja;
- usvajanje izvještaja o radu nadležnog preduzeća za nacionalne parkove;
- davanje saglasnosti za projekte od značaja za razvoj turizma u nacionalnim parkovima (građevinske i upotrebne dozvole);
- kontrola rada u drugim segmentima poslovanja nacionalnih parkova.

Sam naziv resornog ministarstva i sektora u okviru njega su prilično rogovatni, pa je preporuka da se naziv ministarstva prilagodi realnoj situaciji i vrati mu se predašnji naziv, Ministarstvo za poslove prostornog planiranja i zaštite životne sredine.

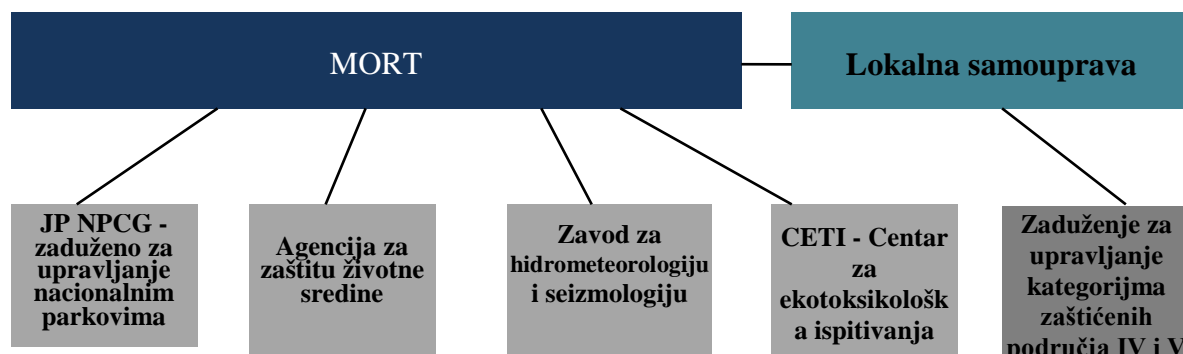
Nadležnosti i prerogativi Ministarstva, u odnosu na zaštićena područja, koje proglašavaju jedinica ili jedinice lokalne samouprave, ogleda se u davanju mišljenja u vezi stručnih podloga - studija opravdanosti proglašenja nekog zaštićenog prirodnog dobra koje je u ingerenciji lokalnih samouprava u Crnoj Gori i davanju saglasnosti u vezi planova upravljanja kategorijama prirodnog područja koje ima niži stepen zaštite u odnosu na nacionalne parkove.

Agencija za zaštitu životne sredine (Environment Protection Agency of Montenegro – EPA Montenegro) je osnovana Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji načina rada državne uprave („Službeni list Crne Gore“, br. 68/08). Agencija vrši stručne i sa njima povezane upravne poslove iz oblasti zaštite životne sredine:

- monitoring životne sredine;
- izrađuje izvještaje i izdaje dozvole za naučno-istraživačke aktivnosti;
- ostvaruje komunikaciju sa relevantnim domaćim i međunarodnim organizacijama, kao i sa javnošću;
- vrši i druge poslove utvrđene Zakonom o životnoj sredini.

Najveća interakcijska veza između Agencije i Javnog preduzeća za nacionalne parkove ogleda se u davanju dozvola za rad u nacionalnim parkovima koje se odnose na istraživačke i druge projekte, davanje mišljenja, analiza i ekspertiza, i zajedničkoj razmjeni informacija u vezi monitoringa pojedinih vrsta populacija u cilju formiranja posebne baze podataka za biodiverzitet. U ovom kontekstu, nezaobilazan problem za stručnu i ukupnu javnost u Crnoj Gori predstavlja ukidanje državnog Zavoda za zaštitu prirode, koji je formalno prestao da funkcioniše 2012. godine. Samo godinu dana ranije obilježen je, za crnogorske prilike, imponozantan jubilej, 50-godišnjica postojanja te institucije. Ovakav presedan predstavlja ogroman propust i grešku onih koji su donijeli takvu odluku, čime je sistem zaštite prirode pretrpio ozbiljnu štetu, a nadležnosti su pripale jednom državnom organu (Agenciji). Sada ova institucija istovremeno vrši monitoring životne sredine i prirode, daje mišljenje u vezi projekata od značaja i uticaja na životnu sredinu, istovremeno, u okviru različitih sektora izdaje dozvole za rad i radi stručne podloge za opravdanost proglašenja nekog područja zaštićenim. Sve to, bez dileme, stvara određenu konfuziju u sistemu, koja prouzrokuje ozbiljne međusektorske neusaglašenosti po svim pitanjima iz domena zaštite prirode i životne sredine.

Sa stanovišta rada i funkcionisanja zaštićenih područja u Crnoj Gori, nadležni državni organi i institucije koje imaju najviše dodirnih tačaka i interakcijskih veza su: Ministarstvo za ruralni razvoj (sa posebnim akcentom na sektor šumarstva), Ministarstvo ekonomije i druge institucije iz sfere zaštite životne sredine i turizma kao što su: Hidrometeorološki zavod, Ekotoksikološki zavod, Geološki zavod, NTO - Nacionalna turistička organizacija i dr.



Slika 1. Prikaz strukture upravljanja sistemom zaštićenih područja u Crnoj Gori

Na slici 1. predstavljena je uprošćena i neformalna organizaciona struktura sistema zaštićenih područja u Crnoj Gori, gdje se jasno vidi da primat u strukturi upravljanja zaštićenim područjima ima MORT (Ministarstvo održivog razvoja i turizma), ali bez jasne funkcionalne veze i sistemski postavljene hijerarhije koja bi bila formalna, ali i suštinska odrednica sistema na kojem počiva uređenje i funkcionisanje zaštićenih područja prirode. Stoga, u sadašnjoj konstelaciji odnosa jedini pravno-institucionalni okvir upravljanja imaju

Nacionalni parkovi Crne Gore, kojim organizaciono, saglasno važećim zakonodavnim okvirima upravlja Javno preduzeće koje je formirano 1993. godine. Do njegovog osnivanja Nacionalnim parkovima se upravljalo kroz različite forme i oni su kroz istoriju svog postojanja više puta mijenjali svoj organizacioni oblik. Dugo vremena su funkcionisali u okviru sistema šumarstva i njima su upravljala šumska gazdinstva, a od 1978. godine NP Durmitor, NP Lovćen i NP Biogradska gora su postale samostalne jedinice kojim su upravljale tadašnje OUR (organizacije udruženog rada, što je tekovina iz socijalističkog perioda). Takav upravljački oblik i status imalo je i NP Skadarsko jezero svojim osnivanjem 1983. godine (PPPCG, 2008). Osnivanjem Javnog preduzeća za nacionalne parkove sav pravni subjektivitet parkova prenesen je u nadležnost Javnog preduzeća. Ovo Javno preduzeće za sada jedino ima pravni okvir i institucionalni karakter za upravljanje zaštićenim područjima u Crnoj Gori. Razlozi njegovog osnivanja nalaze se u činjenici da je Crna Gora teritorijalno mala država, i da će ovakav model biti efikasniji i racionalniji sa stanovišta donošenja odluka i sprovođenja razvojnih smjernica na prostoru parkova. Osnivač Javnog preduzeća za nacionalne parkove je Skupština Crne Gore, i njegove nadležnosti definisane su Zakonom o nacionalnim parkovima i odlukom o osnivanju. Njime su uređena prava i obaveze osnivača u odnosu na preduzeće, kao i prava i obaveze preduzeća u odnosu prema državi. Kao suštinske, mogu se istaći obaveze Javnog preduzeća prema nadležnom ministarstvu a odnose se na pripremu godišnjih programa upravljanja koje usvaja Ministarstvo, kao i sačinjavanje godišnjih izvještaja koje Javno preduzeće podnosi Ministarstvu najkasnije do 30. marta za prethodnu godinu.

Javno preduzeće za nacionalne parkove je strukturirano na način da pored zajedničkih službi, njegov sastavni dio čini pet organizacionih jedinica: NP Durmitor, NP Biogradska gora, NP Skadarsko jezero, NP Lovćen i NP Prokletije.

7.5. ULOGA VANINSTITUCIONALNIH ORGANIZACIJA I LOKALNIH STRUKTURA – STEJK HOLDERA U PROGLAŠENJU I UPRAVLJANJU ZAŠTIĆENIM PRIRODNIM PODRUČJIMA

U mnogim tzv. kriznim ekološkim situacijama u kojima su pojedini objekti prirode bili ugroženi od strane moćnih ekonomskih magnata i koncerna, angažovani pojedinci, NVO organizacije i ekološka udruženja odigrali su značajnu ulogu u odbrani prirode, njenih vrijednosti i rijetkosti. Zahvaljujući njima pokrenute su mnoge inicijative koje su rezultirale odbranom nekog prirodnog dobra ili su njima uspješni animirati javnost i uspješno anticipirati odbranu prirodnih vrijednosti ili nekog prirodnog područja koje je bilo dovedeno u opasnost.

Uloga nevladinih organizacija, ili bolje rečeno interesnih grupa u aktivnostima na zaštiti prirode ima dugu tradiciju u svijetu. Tako je poznat primjer američke organizacije *Sierra Club* koja je osnovana 1892. godine sa ciljem da pokrene zaštitu Josemitske doline i ostalih „čuda prirode“ na teritoriji Kalifornije (Martinić, 2010). Danas u Evropi i svijetu postoji mnoštvo nevladinih organizacija koje okupljaju više miliona volontera čiji je uticaj, po pitanjima kontrole korišćenja prirodnih resursa, vrlo kompleksan i koristan po društvo u cjelini. Gotovo je nezamislivo da se bilo koji zakon ili veliki projekat sprovede u djelo, a da se prethodno ne obavi konsultacija sa nevladinim sektorom, čije mišljenje u zavisnosti od njihove uloge može biti vrlo kredibilno, a nekada i odlučujuće prilikom krajnjeg rezultata. Svako ozbiljnije organizovano društvo u svijetu mora voditi računa o postojanju različitih ekoloških organizacija i mora ozbiljno računati i oslanjati se na često ekspertske usluge koje NVO sektor može da ponudi.

U Crnoj Gori historijat o postojanju nevladinih organizacija koje se bave zaštitom prirode je novijeg datuma. Činjenica da je Crna Gora deklarativno proglašena prvom ekološkom državom na svijetu (što je i Ustavom proklamovana odrednica), inicirala je formiranje brojnih nevladinih organizacija koje se bave zaštitom životne sredine i zaštitom prirode kao njenog integralnog dijela.

Danas u javnom životu Crne Gore aktivno participiraju NVO organizacije koje su u svojim programskim odrednicama, pitanja ekologije i zaštićenih prirodnih dobara stavile u fokus svog interesovanja. Najistaknutiju ulogu u ovom poslu imaju: Zeleni Crne Gore, Eduko centar, *Green home*, Centar za zaštitu i proučavanje ptica, NVO Natura - Kolašin, Ozon - Nikšić i brojne druge. Mnoge od njih su sastavni dio Vladinih komisija i tijela koje se bave procesima EU integracija i skriningom iz oblasti poglavlja koje se odnosi na životnu sredinu. Neke od njih sprovode brojne projekte koji imaju značajne reperkusije na unapređenje sistema zaštite i unapređenje upravljanja zaštićenim područjima i podizanje nivoa stručnih kapaciteta zaposlenih.

Uloga lokalnih zajednica u zaštiti prirode i njihova participacija u upravljanju zaštićenim prirodnim područjima može se posmatrati sa više aspekata. Od tih aspekata dva se mogu istaći kao primarna i ključna.

Prva uloga se zasniva na koncepciji izrade i primjene lokalnih ekoloških akcionih planova – LEAP. Ove lokalne akcione planove usvojile su gotove sve opštine u Crnoj Gori i oni uključuju niz mehanizama kojima se lokalne zajednice mogu uključiti u aktivnu zaštitu biodiverziteta i ukupnih predionih vrijednosti na svom području.

Druga primarna uloga lokalnih struktura se manifestuje u aktivnoj ulozi prilikom proglašavanja novih zaštićenih predjela. Takvo uporište lokalne zajednice, opštine imaju u postojećoj zakonskoj regulativi, prije svega u Zakonu o zaštiti prirode koji predviđa da pojedine opštine ili zajednice opština na svojoj teritoriji mogu pokrenuti proceduru proglašenja regionalnih i parkova prirode i saglasno tome ustanoviti same upravljače koji će se starati za uspješno funkcionisanje i koordinaciju aktivnosti u novoformiranim zaštićenim područjima prirode. Ova uloga može biti jak podsticaj opštinama koje preferiraju da na svojoj teritoriji imaju zaštićena prirodna područja, da artikulišu njihov razvoj i da transponovanjem najboljih iskustava i praksi iz okruženja i Evrope uspostave njihovu aktivnu, institucionalnu zaštitu.

Jedan od sekundarnih ciljeva je težnja opština da imaju značajniju ulogu u upravljanju nacionalnim parkovima, preko svojih predstavnika u savjetodavnim i naučnim tijelima koje shodno Zakonu o nacionalnim parkovima formira Vlada Crne Gore. Lokalne i regionalne turističke organizacije imaju nezamjenljivu ulogu u kreiranju turističkih pravaca, strateških smjernica i promotivnih aktivnosti u zaštićenim područjima koja imaju nacionalni značaj i čije proglašenje je u ingerenciji države.

Ne treba zanemariti ni ulogu drugih lokalnih struktura u definisanju strateških smjernica razvoja nacionalnih parkova. To se prije svega odnosi na brojna udruženja poljoprivrednih proizvođača, ribolovačka i lovačka udruženja, turističke agencije i druge organizacije i udruženja.

Uloga lokalnih struktura snažno se manifestuje u partnerskom odnosu sa državnim institucijama koje upravljaju zaštićenim područjima prirode, u realizaciji projekata iz prepristupnih i u doglednoj budućnosti većih strukturnih fondova EU, koji imaju za cilj da

podignu ulogu lokalne zajednice u razvoju i planiranju zaštićenih područja sa kojima opštine nemaju direktne upravljačke ingerencije. Na taj način se može preduprijeti, često viđena konfrontacija na relaciji nacionalni park - lokalna zajednica, a s druge strane afirmirati partnerski odnos koji u perspektivi donosi velike benefite, kako zaštićenim područjima tako i lokalnim zajednicama, od opšteg karaktera. Danas je gotovo nezamislivo bilo koji planski dokument ili menadžment plan za nacionalni park koji kao jedan od seta strateških smjernica ne inkorporira različite mehanizme za funkcionalniju saradnju sa lokalnim strukturama na svim nivoima njihovog postojanja i djelovanja.

8. MEĐUNARODNA KLASIFIKACIJA ZAŠTIĆENIH PRIRODNIH PODRUČJA, ULOGA MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA U NJIHOVOM UPRAVLJANJU I PRIMJENA MEĐUNARODNIH STANDARDA I KONVENCIJA KOJE SE ODOSE NA ZAŠTIĆENA PODRUČJA

Tokom prošlog vijeka širom svijeta proglašen je veliki broj zaštićenih područja. Kriterijumi, terminologija i pristup upravljanja tim područjima umnogome su se razlikovali od zemlje do zemlje. Kako bi se komparacija zaštićenih područja mogla vršiti na globalnom nivou, ukazala se potreba za standardizacijom kategorija zaštite, a prvi korak u tom smjeru napravljen je 1933. godine, kada je Međunarodna konferencija za zaštitu faune i flore (International Conference for the Protection of the Fauna and Flora) predložila četiri kategorije zaštite:

1. nacionalni park;
2. strogi rezervat prirode;
3. rezervat flore i faune;
4. rezervat sa zabranom lova i sabiranja.

IUCN 1966. godine u publikaciji Popis zaštićenih područja Ujedinjenih naroda (UN List of protected Areas) vrši prvu podjelu na: nacionalni park, naučni rezervat i spomenik prirode. Od tada su se kategorije zaštićenih područja više puta mijenjale i prilagođavale.

Na Svjetskom kongresu očuvanja prirode (World Conservation Congress) u Barseloni, 2008. godine, skupština IUCN-a prihvatila je i usvojila nove definicije zaštićenih područja.

One se temelje na ciljevima upravljanja, što u praksi znači da se kategorija određenog područja određuje prije svega i zavisno od toga kako se sa njima u budućnosti planira „postupati“. Samim tim, ne postoje tačno određena pravila koja se mogu primjenjivati na neko područje, već je odluka o kategorijama zaštićenog područja često rezultat procjene i dogovora.

Tabela 3. IUCN kategorizacija zaštićenih prirodnih područja

IUCN KATEGORIJA	NAZIV KATEGORIJE	DEFINICIJA
Ia	Strogi rezervat prirode	Kategorija Ia obuhvata strogo zaštićena područja izdvojena zbog zaštite biološke raznolikosti, i/ili geoloških i geomorfoloških vrijednosti, gdje su posjećivanje, korišćenje prostora i drugi uticaji na prostor strogo kontrolisani i ograničeni. Ova područja mogu služiti kao nezamjenljiva referentna područja za naučna istraživanja i monitoring.
Ib	Područje divljine	Kategorija Ib obuhvata velika neizmijenjena ili vrlo malo izmijenjena područja očuvane prirode, bez značajnijih i stalnih ljudskih naselja, koja su zaštićena i kojima se upravlja na način da se u potpunosti očuva njihovo izvorno stanje.
II	Nacionalni park	Kategorija II predstavlja velika prirodna ili gotovo prirodna područja izdvojena sa svrhom zaštite cjelokupnih ekosistema, procesa koji se u njima odvijaju i vrsta koje oni podupiru, na način da ona istovremeno pružaju osnovu za duhovne, naučne, vaspitne, rekreativne i turističke aktivnosti, prihvatljive za okolinu i kulturu.
III	Prirodni spomenik ili obilježje	Kategorija III zaštićenih područja štiti određenu prirodnu vrijednost, koja može biti reljefni oblik, morski greben ili pećina, geološka specifičnost poput speleološkog objekta ili živa pojava kao na primjer stabla visoke starosti. Ova su područja površinom najčešće mala, no mogu imati veliki značaj za posjećivanje.
IV	Područje upravljanja staništem ili vrstom	Kategorija IV zaštićenih područja namijenjena je zaštititi tačno određene vrste ili staništa, i upravljanje njime je usmjereno prema tom cilju. Područja zaštićena u ovoj kategoriji često, iako ne nužno, zahtijevaju sprovođenje redovnih aktivnih upravljačkih aktivnosti usmjerenih ka očuvanju vrste ili održavanju staništa.
V	Zaštićeno kopneno/ morsko područje	Kategorija V zaštićenih područja obuhvata ona područja gdje je dugotrajna interakcija čovjeka i prirode proizvela posebne ekološke, biološke, kulturne i estetske vrijednosti, i gdje je održavanje tog odnosa nužno da bi se ove vrijednosti sačuvale.

VI	Zaštićeno područje s održivim korišćenjem prirodnih resursa	Kategorija VI zaštićenih područja namijenjena je očuvanju ekosistema i staništa, a uporedo sa tim i pratećih kulturnih vrijednosti i tradicionalnih načina upravljanja prirodnim resursima. Ta su područja površinom uglavnom velika, njihov veći dio nalazi se u prirodnom stanju, dok se dio koristi na održiv način. Obimno i ne-industrijalizovano korišćenje prirodnih resursa odvija se u skladu sa prioritetom zaštite prirode tog područja.
-----------	---	---

Izvor: Dudley, N(ed) 2008, *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, IUCN, Gland, Switzerland

Crna Gora, ali i neke zemlje iz okruženja, Slovenija, Hrvatska i Srbija, su u cjelosti prihvatile kategorizaciju IUCN-a (tabela 3.), i u skladu sa njom prilagodile svoje planove upravljanja (upravljanje u turizmu, šumarstvu i dr.). Sem toga, kroz svoja osnovna programska dokumenta, iskazale su jasne intencije da žele u budućnosti dostići ciljeve koje je protežirala ova organizacija, a odnose se prevashodno na kategorizaciju i upravljanje zaštićenim područjima.

8.1. MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE I NJIHOVA ULOGA U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA

Danas su u bilo kojoj državi Evrope gotovo nezamislivi rad i organizacija zaštićenih područja bez implicitnog, ali često i eksplicitnog udjela međunarodnih organizacija iz sfere zaštite prirode. Njihov uticaj je toliko dominantan da kreiranje politika država prema konceptu zaštićenih područja često zavisi od ekspertskog stava pojedinih međunarodnih asocijacija i organizacija. Primjeri u praksi pokazuju da se u državama bivše Jugoslavije menadžment planovi upravljanja od strane zvaničnih vlada usvajaju tek nakon pozitivnog stava pojedinih međunarodnih eksperata koje angažuju UNDP, IUCN, WWF, UNESCO i dr. Na taj način se u suštini postiže veći kvalitet planskih dokumenata. Njihova kredibilnost dobija na značaju, ako se ima u vidu da su prošli kroz poseban filter međunarodnih organizacija, čije se mišljenje u datim postupcima uzima kao referentno.

8.1.1. IUCN

Međunarodna unija za zaštitu prirode i prirodnih resursa – IUCN (International Union for Conservation and Natural Resources) je vodeća institucija koja se bavi zaštitom prirode. Osnovana je 1948. godine u gradu Gland u Švajcarskoj. Osnovni cilj IUCN-a je da utiče, ohrabruje i pruža pomoć organizacijama i društvima širom svijeta pri zaštiti diverziteta, kao i da obezbijedi da svaki vid upotrebe prirodnih resursa bude opravdan i ekološki održiv (Erg et al., 2015).

Da bi realizovao svoj osnovni cilj, IUCN je razvio čitav niz instrumenata pomoću kojih se to može ostvariti. Za realizaciju istog neophodno je i da IUCN koordinira radom svojih članova na polju zaštite prirode na globalnom, regionalnom, nacionalnom i lokalnom nivou; posreduje u saradnji između državnih i zainteresovanih nevladinih organizacija; razvija naučna i primjenjena istraživanja od važnosti kao i informacioni sistem podrške. Članstvo u ovoj prestižnoj međunarodnoj organizaciji za zaštitu prirode može se klasifikovati u tri kategorije:

1. Kategorija A:
 - države i državne institucije,
 - političke i/ili ekonomske organizacije;
2. Kategorija B:
 - nacionalne nevladine organizacije,
 - međunarodne nevladine organizacije;
3. Kategorija C:
 - udruženja,
 - pojedinci koji mogu aplicirati za rad u nekoj od komisija IUCN-a.

Rad IUCN-a je organizovan po komisijama koje između ostalog imaju ulogu da razvijaju i primjenjuju programe koji služe za poboljšanje implementacije planiranih aktivnosti u sljedećim oblastima:

- obrazovanje i komunikacije;
- pravo i životna sredina;
- strategije vezane za životnu sredinu i planiranje;
- nacionalni parkovi i druga zaštićena područja;
- opstanak vrsta;
- ekologija.

Brojne nevladine organizacije, istaknuti pojedinci ali i državne institucije iz Crne Gore i regiona članice su ove asocijacije. One koje nijesu, plediraju da to postanu u narednom periodu. Od posebne je važnosti da zaštićena područja postanu članice IUCN-a, jer im to članstvo u međunarodnom kontekstu daje na kredibiliteti i jedan je od najboljih alata za kreiranje njihovog pozitivnog imidža u javnosti.

8.1.2. WWF

Svjetski fond za zaštitu prirode – WWF (World Wildlife Fund) je osnovan 1961. godine sa ciljem da zaustavi degradaciju prirodne sredine i da izgradi budućnost u kojoj će ljudi živjeti u skladu sa prirodom. Namjera je bila da se to postigne na sljedeći način: očuvanjem biodiverziteta, korišćenjem obnovljivih prirodnih resursa na održiv način, promovisanjem smanjenja zagađenja i rasipne potrošnje, kao i borbom za smanjenjem posljedica klimatskih promjena (Tomas, Middleton, 2008).

Danas je WWF prestižna asocijacija koja uspješno sprovodi svoje kampanje bazirane na zaštiti prirode i projekte koji imaju međunarodni ili regionalni karakter. Od posebne važnosti su Kancelarija za Mediteranski program - WWF MedPO i Kancelarija za Karpate koja trenutno sprovodi niz velikih regionalnih projekata. Oni za cilj imaju umrežavanje zaštićenih područja, brendiranje Dinarida kao posebne eko-turističke regije i njeno pozicioniranje na turističkim tržištima Evrope i svijeta kao posebno vrijedne turističke regije koja svoj turizam bazira na prirodnim vrijednostima. Misija ove organizacije dala je vrlo

pozitivne rezultate u mnogim zemljama, što ih preporučuje kao organizaciju budućnosti, bez čijeg uticaja je nemoguće zamisliti rad i aktivnosti u zaštićenim područjima.

WWF u svojim redovima ima na hiljade stalno angažovanih članova i oko pet miliona volontera širom svijeta koji aktivno doprinose ostvarivanju njihovih zacrtanih ciljeva.

Misija WWF-a je da zaustavi propadanje zemljinog prirodnog okruženja i da izgradi budućnost u kojoj će ljudi živjeti u skladu s prirodom. U tom kontekstu tri primarna cilja ove organizacije su:

- očuvanje svjetske biološke raznovrsnosti;
- osiguravanje održivosti iskorišćavanja obnovljivih prirodnih resursa;
- promovisanje smanjenja štetnih emisija raznih polutanata i zaustavljanje rasipničke potrošnje.

Svaki od ovih ciljeva je u direktnoj ili indirektnoj korelaciji sa ciljevima zaštite i daljeg unapređenja planiranja i organizacije zaštićenih prirodnih područja po svim segmentima njihovog rada i djelovanja u praksi.

8.1.3. EUROPARK FEDERACIJA

Još od 1973. godine evropska zaštićena područja počela su se udruživati da bi uz razmjenu iskustava zelenim pojasom Evrope, morima, planinama, šumama, rijekama i kulturnim nasljeđem doprinijeli stvaranju mreže zaštićenih područja širom starog kontinenta. Tada je nastala Europark federacija (EUROPARC Federation). Ova organizacija danas broji 400 članova svih oblika zaštićenih područja od Skandinavije do Mediterana (Protected Areas in – Sight, The Journal of the Europark federation, 2014).

Ona u svojim strateškim smjernicama afirmiše razvoj zajednica kroz aktivnosti održivog turizma. Fokus svojih aktivnosti usmjerava na istinskom pomirenju zaštite biodiverziteta i ekonomskog razvoja, tražeći najbolje i najoptimalnije mehanizme koji će doprinijeti poboljšanju uslova kvaliteta života ljudi na stvarnim, a ne imaginarnim postulatima održive budućnosti.

Postoje i brojne druge organizacije koje u programu svog rada imaju zaštićena područja prirode. Neke od njih su: UNDP, UNEP, UNESCO, RAMSAR i dr. Bez obzira na njihovo postojanje, IUCN, WWF i EUROPARK FEDERACIJA se smatraju dominantnim kada su procesi zaštite i upravljanja zaštićenim područjima u pitanju.

Međunarodne organizacije poput IUCN i WWF-a imaju najveću specifičnu težinu i kredibilitet i nalaze se na samom vrhu ekspertskog hijerarhijskog niza. Svako buduće planiranje i praćenje novih tendencija i pozitivnih iskustava iz oblasti integralne zaštite prirode mora se odvijati u skladu sa njihovim preporukama i mišljenjima.

8.2. PRIMJENA MEĐUNARODNIH KONVENCIJA I DIREKTIVA KOJE SE ODNOSE NA ZAŠTIĆENA PODRUČJA PRIRODE

8.2.1. NATURA 2000

NATURA 2000 je najveća ustanovljena mreža zaštićenih područja u Evropi, naslonjena na direktive EU, od kojih je najznačajnija Habitat Direktiva iz 1999. godine. U tom kontekstu sve zemlje EU na svojoj teritoriji su ustanovile mrežu zaštićenih područja u skladu sa direktivama EU. Sada je po tom kriterijumu u Evropi zaštićeno oko 28% ukupne teritorije (Kettunen et al., 2013). Njen primarni cilj je da zaustavi dalju degradaciju vrijednih prirodnih staništa i da na temelju tog postulata očuva bioraznolikost područja koje je prepoznato kao izuzetno vrijedno.

Sve države koje su u procesu pristupanja EU započele su sa procesom primjene ekološke mreže NATURA 2000. U Crnoj Gori se ovaj projekat sprovodi fazno. Prvi korak u njenoj implementaciji bio je uspostavljanje Emerald mreže (Environmental Management and Resource Alliance for local Development). Kroz Emerald mrežu identifikovana su posebno vrijedna područja sa stanovišta njihovih prirodnih vrijednosti. Radi se o 33 predložena područja koja su od interesa za specifičnu zaštitu (Izveštaj o napretku Crne Gore u otvaranju poglavlja 27, 2014.). Ova mreža je zasnovana na istim principima kao i NATURA 2000. Sva ova područja su mapirana u GIS sistemu i predstavljaju solidnu osnovu za dalji proces evaluacije i primjene NATURA 2000 u Crnoj Gori.

Nakon toga u Srbiji i Crnoj Gori paralelno se sprovodio projekat koji je finansiran od strane Ministarstva spoljnih poslova Republike Norveške a implementiran je od strane WWF-a - Svjetskog fonda za zaštitu prirode. Projekat je trajao tri godine i imao svoje konkretne rezultate. Oni se posebno odnose na harmonizaciju nacionalnih zakonodavstava sa zakonima EU i primjenu Direktiva o staništima i Direktiva o pticama. U tom procesu u koji je zajedno bio uključen vladin i NVO sektor obučen je kadar za primjenu propisa i uredbi EU, harmonizaciju zakonskih propisa, kao i donošenje posebnih uredbi za njihovo sprovođenje. Ključnu ulogu u ovome su imale NVO Mladi istraživači Srbije, NVO *Green Home* iz Podgorice, kao i crnogorski Zavod za zaštitu prirode u partnerstvu sa *Daphne* institucijom za primijenjenu ekologiju.

Ovim projektom su ustanovljeni baza podataka za upravljanje vodama u skladu sa okvirnim direktivama o vodama, integrisanje zakona mreže Natura 2000 na primjeru šumarstva i dr. Ovo je značajan korak u daljoj implementaciji Natura 2000 i predstavlja značajan kapital u pregovaračkim procesima o poglavljima vezanim za životnu sredinu u obje države.

Sa stanovišta interesa ekonomskog razvoja država može se pogrešno zaključiti da uspostavljanje ove ekološke mreže može ograničiti ili usporiti ekonomski razvoj država. Međutim, ukoliko se pažljivo identifikuju staništa za zaštitu koja imaju poseban interes i ukoliko se osim o naučnim kriterijuma vodi računa o društvenim odnosima u datoj zajednici, strukturi vlasništva, i ukoliko se svi dati parametri pravilno ukomponuju, onda uspostavljanje mreže NATURA 2000 za sve države koje je implementiraju može imati vešestruku dobit.

Njenom primjenom zemlje u regionu moći će da koriste značajne fondove za razvoj poljoprivrede, turizma, šumarstva i dr. A neadekvatnom primjenom fondova imaće negativne

konsekvence na razvoj svojih ekonomija, uskraćivanjem kreditne podrške za mnoge strateške grane svoga ekonomskog razvoja, turizma, šumarstva itd.

Mrežom Natura 2000 u Crnoj Gori je planirano da njen sastavni dio budu sva proglašena zaštićena područja, svih pet nacionalnih parkova i buduća zaštićena područja planirana za zaštitu kroz preporuke iz Prostornog plana Crne Gore.

Primjena Natura 2000 i harmonizacija zakonskih propisa su dobar okvir za ukupan napredak sistema zaštite, ne samo na teritorijama država, već i u granicama zaštićenih područja koja su već ustanovljena domaćim legislativama i imaju svoja upravljačka tijela.

Jedan od najvećih dometa NATURA 2000 je zasigurno koncept regionalne saradnje koji će na geografski većim područjima nego što su granice pojedinih država biti u funkciji integralnog pristupa u zaštiti prirodnih područja i staništa u njima. Ovo je naročito bitno u kontekstu činjenice da se dobar dio zaštićenih prirodnih područja sa istim geografskim i ukupnim ekološkim karakteristikama nalazi ili se prostire na dvije ili tri državne teritorije. Njihova svojstva se ne mogu štititi parcijalno, već se moraju pronalaziti mehanizmi njihove ukupne zaštite, a najbolji okvir za to je suštinska i efikasna regionalna saradnja.

8.2.2. KONVENCIJA O OČUVANJU EVROPSKIH PRIRODNIH VRSTA I PRIRODNIH STANIŠTA - BERNSKA KONVENCIJA

Usvajanje ove konvencije nastalo je kao posljedica smanjenja populacija mnogih evropskih prirodnih vrsta. Razlozi tog smanjenja su brojni, uključujući intezivan lov i ribolov kao i gubitak i propadanje staništa prirodnih vrsta.

Cilj Konvencije o očuvanju evropskih prirodnih vrsta i staništa jeste zaštita divljih vrsta flore i faune, uključujući i njihova prirodna staništa, putem međunarodne saradnje zemalja potpisnica i podrške na nivou nacionalnih aktivnosti. Posebna pažnja se poklanja vrstama kojima prijete opasnost – ugroženim vrstama, uključujući i one migracione.

Potpisnice konvencije iz Berna su obavezne da preduzimaju sljedeće aktivnosti na zaštiti flore i faune i na očuvanju njihovih prirodnih staništa:

- unapređenje nacionalne politike očuvanja, uključujući zakonske i administrativne mjere;
- uključivanja pitanja očuvanja prirode i uvođenje regionalnih političkih mjera u borbi protiv zagađenja;
- učešće u edukaciji i razmjeni informacija.

8.2.3. KONVENCIJA O MEĐUNARODNOJ TRGOVINI UGROŽENIM VRSTAMA DIVLJE FLORE I FAUNE - CITES

Međunarodna trgovina divljim vrstama je veoma unosan posao i obuhvata veliki broj vrsta. Ona je zato postala glavni uzrok propadanja mnogih vrsta divlje flore i faune i kontinuiranog gubitka odgovarajućih staništa. Cilj Konvencije o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama flore i faune je sprječavanje trgovine ugroženim vrstama i usvajanje svrsishodnih propisa o trgovini drugim vrstama. Konvencija preporučuje zemljama izvoznicama i zemljama uvoznicama načine za opstanak pojedinih vrsta flore i faune.

8.2.4. KONVENCIJA O BIODIVERZITETU - CBD KONVENCIJA

Enormno povećanje pada biodiverziteta uslovalo je proširenje zakonskih okvira koji na jedan sveobuhvatniji način tretiraju obaveze u oblasti očuvanja biodiverziteta. Te obaveze obuhvataju procese i aktivnosti koji imaju ili će imati značajan uticaj na očuvanje i održivo korišćenje biodiverziteta. Njima će se u krajnjem moći bolje raspodijeliti teret između prirodno bogatog, manje razvijenog juga i biološki ugroženog, industrijski i ekonomski razvijenog sjevera Evrope.

Ciljevi CBD - Konvencije o biodiverzitetu su:

- očuvanje biološkog diverziteta;
- održivo korišćenje njegovih komponenti;
- pravedna raspodjela koristi iz korišćenja genetskih resursa.

8.2.5. SEA DIREKTIVA

Osnovna svrha SEA Direktive jeste namjera da se osiguraju veći uticaji planova i programa na životnu sredinu, te da se na taj način vrednuju i identifikuju određeni parametri i standardi za vrijeme izrade plana i prije njegovog konačnog usvajanja. SEA Direktivom se imperativno nalaže transparentnost procesa planiranja, čime bi se omogućilo učešće javnosti i svih ostalih zainteresovanih strana i subjekata u procesu. Samim tim će analize i na osnovu toga donešene odluke biti dostupne i otvorene za diskusiju.

SEA Direktiva je bila direktan povod ili posljedica donošenja odluka za pokretanje izrade SPU-a - Strateške procjene uticaja na konkretne planove. SPU je prvenstveno pokrenuta na temeljima ove direktive i ima za cilj da koriguje planska rješenja prema stanju održivosti razvoja, ukoliko su planska rješenja proistekla sa malim ili formalnim uticajem SPU-a i u situacijama kada je plan ekonomski orjentisan i nije *environmentally friendly*. Takođe se vodi računa da SPU nema dominantu ulogu i da se zaštitarski koncept ne nametne kao previše zaštitarski, sa previše naglašenom ekologiškom primjesom i rješenjima.

9. PRIRODNA PODRUČJA U CRNOJ GORI I NJIHOVA

UPRAVLJAČKA ORGANIZACIJA I STRUKTURA

9.1. POJAM ZAŠTIĆENOG PRIRODNOG PODRUČJA

Zaštićena prirodna dobra i njihova definicija, pojam i značenje sastavni su dio Zakona o zaštiti prirode („Službeni list Crne Gore, br. 49/08). Po ovom zakonu zaštićena prirodna dobra su lokaliteti koji imaju izraženu biološku, geološku, ekosistemsku ili predionu raznovrsnost.

U skladu sa ovom definicijom zaštićena prirodna dobra su:

- 1) zaštićeni lokaliteti: strogi i posebni rezervat prirode, nacionalni park, regionalni i park prirode, zaštićeno stanište i predio izuzetnih odlika;
- 2) zaštićene vrste biljaka, životinja i gljiva - strogo zaštićena divlja vrsta i zaštićena divlja vrsta;
- 3) zaštićeni geološki i paleontološki oblici.

U skladu sa članom 35 Zakona o zaštiti prirode zaštićena prirodna dobra mogu biti od:

- međunarodnog značaja;
- nacionalnog značaja;
- lokalnog značaja.

Razvrstavanje zaštićenih prirodnih dobara shodno odredbama ovog zakona vrši se na osnovu Studije koju izrađuje pravno lice (Agencija za zaštitu životne sredine).

U ovom dijelu daće se analiza sa definicijama zaštićenih lokaliteta, čija kategorizacija u nacionalnom zakonodavstvu korespondira sa referentnom međunarodnom klasifikacijom zaštićenih prirodnih područja (IUCN kategorizacija). Shodno pomenutom Zakonu o zaštiti prirode („Službeni list Crne Gore“, br. 49/08), ustanovljene su sljedeće definicije za zaštićena prirodna područja:

➤ **Strogi rezervat prirode** - lokalitet kopna i mora sa izuzetnim ili reprezentativnim ekosistemima, neizmijenjenom ili neznatno izmijenjenom ukupnom prirodom, namijenjen isključivo praćenju stanja i očuvanja izvorne prirode i naučnom istraživanju kojim se ne mijenjaju osnovna obilježja i ne ugrožava slobodno odvijanje prirodnih pojava i procesa.

➤ **Posebni rezervat prirode** - lokalitet kopna ili mora, odnosno kopna i mora sa neizmijenjenom ili neznatno izmijenjenom prirodom, od naročitog značaja zbog jedinstvenosti, rijetkosti ili reprezentativnosti. Obuhvata staništa ugroženih vrsta biljaka, životinja ili gljiva, koja se štite radi očuvanja prirodnih uslova.

U strogim i posebnim rezervatima prirode zabranjeno je vršiti radnje i aktivnosti i obavljati djelatnosti koje mogu narušiti svojstva zbog kojih su proglašeni zaštićenim prirodnim dobrima (branje, uništavanje biljaka, uznemiravanje, hvatanje i ubijanje životinja, uvođenje novih bioloških vrsta, melioracijski radovi, razni oblici privrednog i drugog korišćenja i sl.).

Posjećivanje strogog i posebnog rezervata prirode u cilju obrazovanja može se vršiti na osnovu dozvole koju izdaje pravno ili fizičko lice koje upravlja zaštićenim prirodnim dobrom.

➤ **Nacionalni parkovi** - prirodni lokaliteti kopna i mora određeni da štite ekološku cjelovitost jednog ili više ekosistema za sadašnje i buduće generacije, pri čemu se onemogućava neadekvatno korišćenje prirodnih dobara ili druge štetne radnje i aktivnosti i obezbjeđuju osnove za duhovne, naučne, obrazovne, rekreativne potrebe i potrebe posjetilaca koje treba da budu saglasne sa očuvanjem životne sredine i kulture.

U nacionalnom parku je, shodno zakonu, između ostalog, zabranjeno vršiti radnje i aktivnosti i obavljati djelatnosti kojima se ugrožava izvornost prirode.

Mjere i aktivnosti za sprovođenje ovih definicija u praksi obezbijedene su dodatno razrađenim posebnim Zakonom o nacionalnim parkovima, PPPN-om (prostornim planovima posebne namjene), kao i planovima upravljanja i godišnjim programima upravljanja za nacionalne parkove. Na slikama 2., 3. i 4. prikazani su motivi iz nacionalnih parkova Prokletije, Skadarsko jezero i Durmitor.



*Slika 2. Motiv iz NP Prokletije
(Izvor: Foto arhiva JP NPCG)*



*Slika 3. Motiv iz NP Skadarsko jezero
(Izvor: Foto arhiva JP NPCG)*



*Slika 4. Motiv iz NP Durmitor
(Izvor: Foto arhiva JP NPCG)*

➤ **Regionalni i park prirode** - prostrani prirodni ili dijelom kultivisani lokaliteti kopna ili mora, odnosno kopna i mora sa ekološkim obilježjima međunarodne i nacionalne važnosti i predionim vrijednostima.



Slika 5. Motiv iz RP Piva

(Izvor: <http://wladan.blogspot.com/2013/11/durmitor-planina-reljef-zabljak.htm>)

U regionalnom parku i parku prirode zabranjeno je vršiti radnje i aktivnosti i obavljati djelatnosti kojima se ugrožavaju obilježja, vrijednosti i uloga parka. Na slikama 5. i 6. prikazani su motivi novog RP Piva i RP Komovi, koji je u procesu formiranja. Samim tim će se povećati površina zaštićenih područja u Crnoj Gori. Zbog liberalnijeg oblika zaštite koji važi u regionalnim parkovima prirode lokalna zajednica će moći da računa na veće benefite, naročito od održivih oblika turizma i na, u određenoj mjeri, fleksibilniji odnos u načinu korišćenja prirodnih resursa.

Prostornim planom Crne Gore planirano je proglašenje i drugih kategorija zaštite. To se odnosi na spomenike prirode, područja od izuzetne prirodne vrijednosti kao i proglašenje marinskih zaštićenih područja. Potpisivanjem Deklaracije BIG WIN 2 u Budvi, 2013. godine Crna Gora se obavezala da će do 2018. godine proširiti procenat zaštićene teritorije kao i da će preostali dio Skadarskog jezera nominovati za upis na Ramsarsku listu. U toj deklaraciji prioritetni cilj je obaveza formiranja ekološke mreže Natura 2000. Taj proces je u početnoj fazi i njegovom realizacijom učiniće se ogroman iskorak u zaokruživanju procesa institucionalne zaštite prirode, brojnih staništa i habitata i u okviru njih brojnih endemskih, biljnih i životinjskih zajednica koje su prepoznate na međunarodnom i nacionalnom nivou.



Slika 6. Motiv iz budućeg RP Komovi

(Izvor: <http://www.nfilipovic.com/photography/mountains-and-nature/023-komovi-2012>)

➤ **Spomenik prirode** - lokalitet kopna ili mora, odnosno kopna i mora u kojem se nalazi jedan ili više prirodnih ili prirodno-kulturnih oblika koji imaju ekološku, naučnu, estetsku, kulturnu ili obrazovnu vrijednost.

Spomenik prirode može biti: geološki (paleontološki, mineraloški, hidrološki, strukturno-geološki i dr.); geomorfološki (pećina, jama, stijena i dr.); hidrološki (vodotok, jezero i dr.); botanički (rijetki ili lokacijom značajni primjerak biljnog svijeta i dr.); prostorno mali botanički i zoološki lokalitet.

Na spomeniku prirode i u njegovoj neposrednoj okolini, koja čini sastavni dio zaštićenog prirodnog područja, zabranjeno je vršiti radnje i aktivnosti i obavljati djelatnosti koje ugrožavaju obilježja, vrijednosti i ulogu spomenika prirode.

➤ **Zaštićeno stanište** - lokalitet kopna ili mora, odnosno kopna i mora koji je od značaja za očuvanje populacije pojedinih rijetkih i ugroženih vrsta na kojima se primjenjuju mjere aktivne zaštite.

Na zaštićenom staništu zabranjeno je vršiti radnje i aktivnosti i obavljati djelatnosti koje ugrožavaju obilježja, vrijednosti i ulogu zaštićenog staništa.

➤ **Predio izuzetnih odlika** - lokalitet kopna ili mora, odnosno kopna i mora, gdje je međusobno dejstvo ljudi i prirode tokom vremena oblikovalo prepoznatljive osobine

lokaliteta sa značajnim estetskim, ekološkim i kulturnim vrijednostima, praćeno visokom biološkom raznovrsnošću.

Kao i na drugim zaštićenim lokalitetima, tako i u predjelu izuzetnih odlika, zabranjeno je vršiti radnje i aktivnosti i obavljati djelatnosti koje narušavaju obilježja zbog kojih je proglašen kao izuzetan.

Istim ovim zakonom definisan je postupak proglašavanja zaštićenih prirodnih područja. U ingerenciji Skupštine Crne Gore je proglašenje nacionalnog parka, što je definisano posebnim Zakonom o nacionalnim parkovima. Stroge i posebne rezervate prirode i strogo zaštićene vrste i staništa proglašava Vlada Crne Gore. Regionalni i park prirode, spomenik prirode i predio izuzetnih odlika koji se nalaze na području jedinice lokalne samouprave proglašava Skupština jedinice lokalne samouprave, po prethodno dobijenoj saglasnosti Ministarstva i mišljenja ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (u konkretnom slučaju Ministarstva za ruralni razvoj). Ukoliko se zaštićeno prirodno područje kategorije regionalnog i parka prirode nalazi na teritorijama više opština, onda odluku o njegovom proglašenju donose jedinice lokalnih samouprava na čijim teritorijama se nalazi to područje (Zakon o zaštiti prirode, 2008).

Sam postupak proglašenja zaštićenog prirodnog područja pokreće se zahtjevom za izradu stručne podloge - Studije zaštite.

Dosadašnja praksa je bila da Studiju zaštite izrađuje pravno lice i te poslove je obavljao Zavod za zaštitu prirode. Njegovim ukidanjem, ova nadležnost je Zakonom prešla u nadležnost Agencije za zaštitu životne sredine.

Sama studija kao stručna podloga koja treba da pokaže opravdanost i utemeljenost zahtjeva za proglašenje zaštićenog prirodnog dobra treba da sadrži neophodne elemente kao što su:

- opis prirodnih, stvorenih i predionih odlika prirodnog dobra;
- karakteristike, odnosno vrijednosti lokaliteta;
- postojeće stanje resursa sa procjenom njihove valorizacije;
- ocjena stanja područja;
- predlog kategorije i režima zaštite (zona zaštite);
- kartografski prikaz sa ucrtanim granicama;
- koncept zaštite, unapređenja i održivog razvoja;
- način upravljanja tim područjem;
- posljedice koje će proizvesti akt o proglašenju zaštićenog područja, pogotovo u kontekstu vlasničkih prava i zatečene privredne djelatnosti;

- moguće izvore sredstava za sprovođenje akta o proglašenju zaštićenog prirodnog područja;
- drugi elementi od značaja za zaštitu prirodnog područja.

U strukturnom smislu sadržaj Studije zaštite gotovo je imanentan praksi iz razvijenih evropskih država. Međutim, čest je slučaj da crnogorske studije kao stručne podloge nemaju sve navedene elemente, ili su one urađene paušalno, proizvoljno i bez sistematičnog naučnog pristupa u opisu prirodnih vrijednosti datog prostora. Sem toga, ne posjeduju bitnu komponentu koja se odnosi na socio-ekonomsku analizu potencijalno zaštićenog prirodnog područja (demografska analiza, neophodna SWOT analiza koja treba da ukaže na prednosti, nedostatke, šanse i slabosti budućeg zaštićenog prirodnog područja).

Iz ovih razloga u novi Zakon o zaštiti prirode bilo bi neophodno ugraditi i ove elemente, i zakonski ih normirati. Jedan od bitnijih nedostataka prilikom izrade ovih studija jeste njihova monopolistička komponenta, koja je mogućnost izrade stručnih podloga omogućila samo jednom pravnom subjektu. Umjesto takvog pristupa, ova odrednica bi mogla biti promijenjena, i kroz Zakon se dati mogućnost i drugim subjektima koji imaju neophodne stručne i naučne kapacitete da učestvuju u njihovoj izradi (Univerzitetske jedinice, stručne i naučne ustanove i dr.). Ovim bi se sasvim izvjesno postiglo na kvalitetu samih Studija zaštite, što bi u kasnijim fazama impliciralo njihovo lakše implementiranje u praksi, ali i dalo dovoljno jasnih inputa za izradu prostorno-planskih dokumenata, planova i programa upravljanja.

9.2. MEĐUNARODNI STATUS ZAŠTIĆENIH PODRUČJA U CRNOJ GORI

Zbog svoje složenosti i očuvanosti prirodnog dobra, stepena atraktivnosti i reprezentativnosti predjela, ukupne zastupljenosti rijetkih i posebnih vrijednosti i pojava, u Crnoj Gori međunarodni status zaštićenih područja imaju sljedeći objekti prirode:

- **Basen rijeke Tare**, od svog izvora kod Hana Garančića do ušća na Šćepan polju. Od 1977. godine upisan je u mrežu objekata biosfere u okviru programa UNESCO - „Čovjek i biosfera“ (MAB), slika 7. i 8. Kanjon rijeke Tare po svojim hidrološkim, morfološkim i ukupnim prirodnim ljepotama spada u jedan od najljepših i najreprezentativnijih na svijetu, sa kanjonskom dolinom najdubljom u Evropi (drugi je po dubini kanjon u svijetu, odmah iza grandioznog kanjona Kolorado u SAD-u). Ukupna površina koja se štiti ovim programom iznosi 33.400 ha. Shodno postavljenim postulatima rezervati biosfere u suštini imaju tri osnovne funkcije: zaštita, održivi razvoj i logistička podrška za određene projekte koji su u funkciji ekološkog obrazovanja i naučnih istraživanja.

- **Kotorsko-risanski zaliv** je od 1979. godine upisan u UNESCO-v spisak prirodno-kulturne baštine. Ukupna površina teritorije starog grada Kotor sa zalivom iznosi 15.000 ha.

- **NP Durmitor** sa dijelom kanjona rijeke Tare je od 1980. godine upisan u listu svjetske prirodne baštine od univerzalne vrijednosti za čovječanstvo.

- **Skadarsko jezero** je od 1984. godine od strane Ramsarske Konvencije prepoznato kao posebno močvarno područje od posebnog značaja i proglašeno Ramsarskim područjem od strane istoimene komisije.



Slike 7. i 8. Zaštitni znak Programa Čovjek i biosfera – rezervati biosfere (dio iznad slova „m“ i „a“ je (MAB) stilizovana verzija egipatskog znaka života „ankh“). Suština je sadržana u ideji da ljudska djelatnost mora biti u interesu prirode i zaštitni znak Svjetske baštine, simbolizuje međuzavisnost kulturnog i prirodnog blaga. Unutrašnji četvorougao označava oblik koji je stvorio čovjek, a spoljašnji krug prirodu. Znak je okruglog oblika kao Zemlja, a ujedno simbolizuje njeno očuvanje. (Izvor: Stojanović i dr., 2014)

U ovom dijelu rada daće se poseban osvrt na Kotorsko-risanski zaliv, jer on sa formalno-institucionalnog aspekta nema upravljača, a i zbog same činjenice da su ostala područja u različitim fazama ovoga rada posebno obrađena.

Kotorsko-risanski zaliv je dio Bokokotorskog zaliva koji zauzima sjeverozapadni dio Crnogorskog primorja i predstavlja jednu prilično individualnu prirodnu i kulturnu cjelinu.

Ovaj zaliv je, kao i čitava Boka Kotorska, veličanstveni predio najsloženijih geotektonskih, morfoloških i hidroloških odlika, markantnih i atraktivnih oblika reljefa i bogatih kontrastnih pejzaža. Kao takav predstavlja evropski dragulj od neprocijenjivog kulturnog i prirodnog značaja. Posebno mjesto sa predionog i vizuelnog aspekta čine kotorske serpentine kao svojevrсни graditeljski fenomen. Njih čini stara cesta izgrađena u vrijeme Austro-Ugarske imperije koja je nekada povezivala Kotor i cijeli zaliv sa Cetinjem.

Kotorsko-risanski zaliv predstavljen je markantnim orografskim sklopom, a veličanstveni izgled cijele Boke Kotorske sa čuvenim graditeljskim fenomenom, Kotorskim serpentinama (slika 9.) bio je i ostao izazov brojnim domaćim i stranim naučnicima da objasne njen nastanak. Složen oblik zaliva Cvijić je protumačio kao posljedicu geo-tektonskih pokreta kojima su spuštene i potopljeni donji djelovi jedne skraćene kosilne riječne doline, čija je rijeka u donjem dijelu tekla kroz Grahovsko i Dragaljsko polje prema Risnu.

Za ovaj zaliv, kao i za čitavu Boku Kotorsku se, bez rezerve, može tvrditi da je u pitanju veličanstveni predio najsloženijih geo-tektonskih, morfoloških i hidroloških oblika, markantnih i atraktivnih oblika reljefa i bogatih kontrastnih pejzaža, što ga sa pravom čini evropskim draguljem prirode (slika 10.).



*Slika 9. Kotorske serpentine
(Izvor: mojacrnagora.com)*

Iz naprijed opisanih razloga ovaj zaliv je 1979. godine upisan na UNESCO-vu listu svjetske kulturne i prirodne baštine. Područje Kotorsko-risanskog zaliva je zaštićeno kao kulturno-istorijsko i prirodno dobro od nacionalnog i međunarodnog značaja. Obuhvata teritoriju od 12.000 ha kopna kotorske opštine i 2.600 ha morske površine (Pasinović, 2001). Njen značaj je prepoznat i na nacionalnom nivou i ugrađen u domaću zakonsku legislativu.

Prema crnogorskom zakonodavstvu, ovo područje je zaštićeno sljedećim aktima:

- Rješenjem Republičkog zavoda za zaštitu prirode („Službeni list Crne Gore“, br. 7/68);
- Rješenjem Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture („Službeni list Crne Gore“, br. 11/61);
- Odlukom Skupštine Opštine Kotor o proglašenju Kotora i njegovog područja prirodnim i kulturno-istorijskim dobrom od posebnog značaja. Pomenuta odluka je na snazi od 14. juna 1979. godine.

Kotor spada u kategoriju III - prirodni spomenici (Natural Monuments) prema statusu zaštite područja po IUCN kategorizaciji iz 1994. godine. Na ovom području može se sresti veliki broj mediteranskih vrsta biljaka: *Rhamnus orbiculata*, *Petteria ramentacea*, *Crocus*

dalmaticus i dr. (Luburić, 2006). Na istom ovom području mogu se sresti različite vrste faune sa različitim biotopima i biocenozama.



*Slika 10. Bokokotorski zaliv
(Izvor: www.fb.me/MojaCrnaGora, foto: Klaudio Katelan)*

Takođe, posljednjih godina aktuelizovano je pitanje UNESCO-ve zaštite Skadarskog jezera. I pored izvornosti i reprezentativnosti njegovog basena i ukupnog akvatorija kao cjeline, iz složenih društvenih, socijalnih, ekonomskih i svih drugih odnosa koji se direktno ili indirektno tiču ovoga parka, preovlađujuće mišljenje u domaćoj javnosti je da bi ovakav vid međunarodne zaštite bio vrlo restriktivan i limitirajući za razvoj turizma, poljoprivrede, ribarstva i drugih održivih oblika privređivanja. U kontekstu složenog sistema odnosa koji su prisutni u regionu Skadarskog jezera, ovom nominacijom moglo bi se prouzrokovati, da i pored najbolje volje zvaničnih institucija, nije moguće ispoštovati posebne visoke kriterijume i standarde koji važe za područja koja se nalaze na listi svjetske prirodne i kulturne baštine. Sama činjenica da se NP Skadarsko jezero nalazi na Ramsarskoj listi i da je u toku proces da, pored vodene površine i vlažnih staništa i ostatak prostora bude na ovoj listi, predstavlja dovoljnu garanciju za očuvanje njegovog međunarodnog statusa i značaja.

Međunarodni značaj i status koji imaju zaštićena prirodna područja u Crnoj Gori obavezuju Vladu Crne Gore, kao potpisnicu Konvencije da svim raspoloživim sredstvima, a naročito kroz obrazovne programe i naučna istraživanja podstiče procese i aktivnosti koji će doprinijeti daljem očuvanju prirodne i kulturne baštine. To u suštini znači da je država u stalnoj obavezi da unapređuje diplomatske i druge odnose sa UNESCO kancelarijom za Jugoistočnu Evropu u Veneciji i njenim svjetskim sjedištem koje se nalazi u Parizu. Na bazi tih odnosa, a kroz aktivnosti Nacionalne komisije za saradnju sa UNESCO-om, država i druge strukture su u obavezi da redovno vrše monitoring nad procesima koji mogu imati negativan

uticaj na prirodno i kulturno nasljeđe i da koriste različite vrste ekspertske podrške koja ima za cilj održavanje stanja i uslova, zbog kojih je neko područje i zavrijedilo status od najvećeg međunarodnog značaja.



*Slika 11. Motiv iz NP Biogradska gora
(Izvor: Foto arhiva JP NPCG)*

U dijelu koji se tiče međunarodnog statusa zaštićenog prirodnog dobra kod nas, važno je istaći činjenicu da je '90-ih godina prošlog vijeka NP Biogradska gora (slika 11.) nominovan za UNESCO SITE. U tom kontekstu urađena je analitičko-dokumentaciona osnova prema kojoj se područje parka nalazi na tentativnoj listi područja, koja sa aspekta Konvencije o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine imaju izuzetnu univerzalnu vrijednost sa estetske ili naučne tačke gledišta.

Sama zaštita Biogradske gore (kao jedne od tri preostale prašume u Evropi), sa slivom Biogradske rijeke i Jezerštice, datira još od 1878. godine kada su plemena Morača i Rovci nakon oslobođanja Kolašina od Otomanske imperije, poklonila ovo područje ondašnjem suverenu Crne Gore knjazu Nikoli Petroviću.

Pored rijetke, endemične i reliktno flore i faune prirodnu rijetkost predstavljaju i pet glacijalnih jezera (Biogradsko, Pešića, Šiško, Veliko i Malo Ursulovačko jezero), zatim brojni bogati izvori i ponori, riječni rukavci, klisure, složeni kopneni i vodeni ekosistemi čija izvornost prirode antropogenim aktivnostima nije narušena do današnjeg dana.

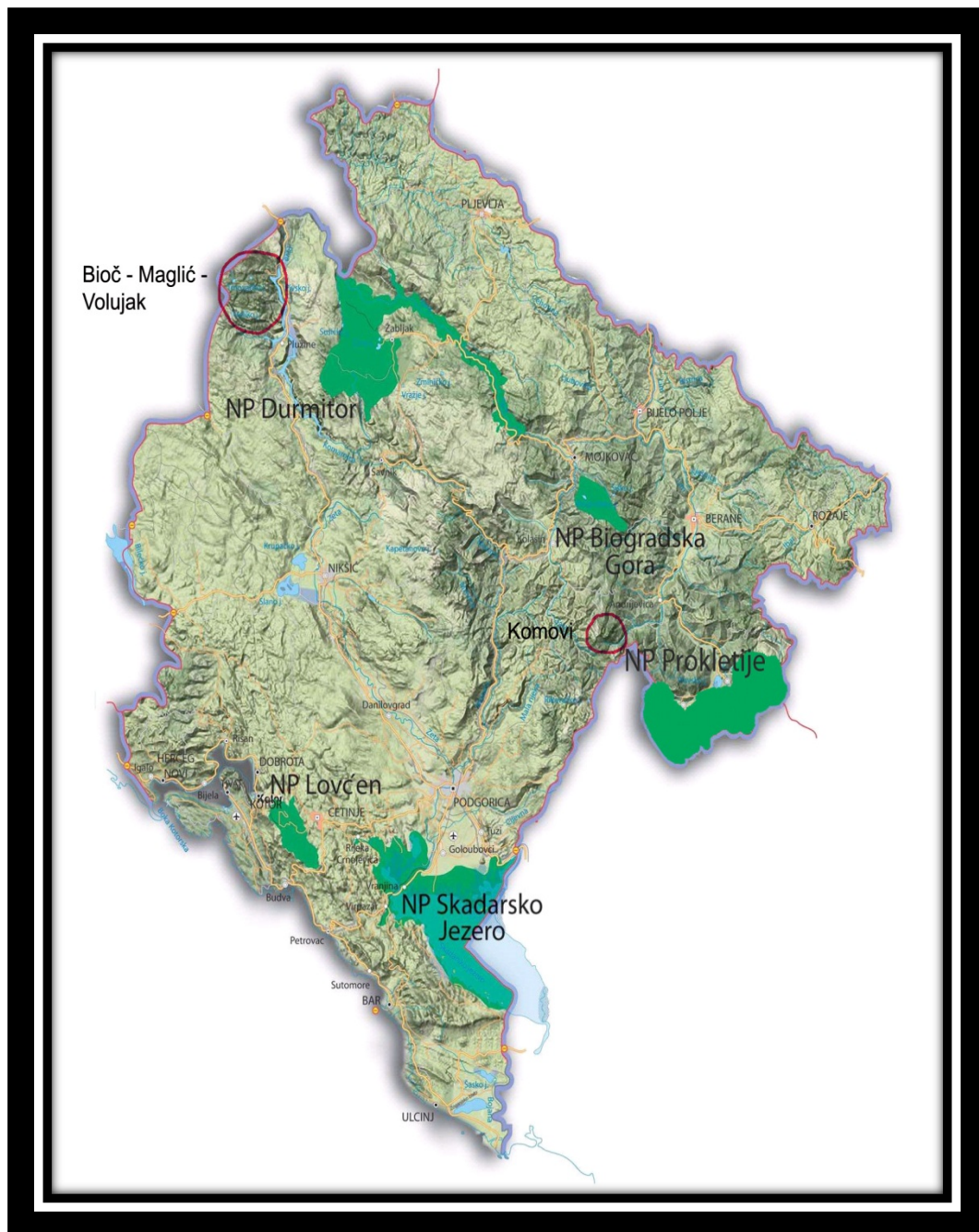
Izvornost i stabilnost prirodne sredine sa posebnim akcentom na prašumu Biogradske gore sa Biogradskim jezerom su preporuka da ovaj park bude zaštićen na međunarodnom nivou (UNESCO) kao i za dobijanje povelje Europark federacije (Charter) za održivo upravljanje u turizmu.

Tabela 4. Međunarodni status zaštićenih područja u Crnoj Gori

Naziv i međunarodna kategorija zaštićenih područja prirode	Površina (ha)	Procentualno učešće u državnoj teritoriji (13.812 km ²)
<i>Ramsarsko područje (Lista močvarnih područja od međunarodnog značaja, posebno kao stanište vodenih ptica)</i>	40.000	2.9%
Skadarsko jezero	40.000	2.9%
<i>UNESCO-va Svjetska prirodna i kulturna baština</i>	48.895	3.54%
Kotorsko-risanski zaliv, Opština Kotor	15.000	1.09%
NP Durmitor sa Kanjonom Tare	33.895	2.45%
<i>M&B UNESCO rezervati biosfere</i>	182.889	13.24%
Slivno područje rijeke Tare	182.889	13.24%
UKUPNO, POD MEĐUNARODNOM ZAŠTITOM	237.899	17.22%

(Izvor: Podaci Agencije za zaštitu životne sredine, 2011)

Podaci iz tabele 4. pokazuju da se u Crnoj Gori pod međunarodnom zaštitom nalazi 237.899 ha ili 17,22% ukupne državne teritorije, što je značajno više od nacionalnim zakonodavstvom zaštićene teritorije. To bi trebalo da predstavlja imperativ za nadležne državne institucije da u narednom periodu ispune obaveze iz brojnih konvencija i strategija u kojima su se obavezale da će povećati procenat zaštićene teritorije i za njih odrediti upravljača.



Karta 2. Raspored nacionalnih parkova Crne Gore sa prikazom RP koji se nalaze u procesu formiranja

(Izvor: Prostorni plan Crne Gore)

Karta 2. pokazuje teritorijalnu rasprostranjenost sadašnjih pet nacionalnih parkova, nedavno formirani RP Piva i RP Komovi, koji je u procesu formiranja. Iz ovog priloga se može zaključiti da je i pored projektovanih oblika zaštite i u sadašnjem trenutku relativno veliki dio Crne Gore pod zaštitom. Ono što Crnoj Gori u ovom trenutku nedostaje jeste zaštićeno marinsko područje, za šta se Crna Gora obavezala, prije svega Prostornim planom Crne Gore i drugim strateškim dokumentima, nacionalnog i međunarodnog karaktera (BIG WIN 2).

9.3. UPRAVLJAČKI MODELI ZAŠTIĆENIH PRIRODNIH

PODRUČJA U CRNOJ GORI

Danas u Crnoj Gori jedini institucionalni i pravno formalizovani oblik upravljanja zaštićenim područjima imaju nacionalni parkovi. Istorijat njihovog upravljanja od vremena njihovog formiranja (1952. godine proglašeni su nacionalni parkovi: Lovćen, Durmitor i Biogradska gora, 1983. godine proglašen je NP Skadarsko jezero i 2009. godine NP Prokletije) pa do danas mijenjao je oblike, forme i upravljačke procedure. Prva tri nacionalna parka u prvim godinama i decenijama svoga postojanja bili su integralni dio šumskih uprava i preduzeća. Od 1978. godine donošenjem prvog Zakona o nacionalnim parkovima u Crnoj Gori postoje kao samostalna preduzeća ili organizacije pod konceptom SIZ-a (Samoupravne interesne zajednice), što je tekovina iz socijalističkog vremena.

Radi jedinstvenijeg, efikasnijeg i funkcionalnijeg organizovanja i upravljanja nacionalnim parkovima, 1993. godine formirano je jedinstveno Javno preduzeće za nacionalne parkove Crne Gore sa sjedištem u Podgorici. Njegovim osnivanjem prestao je da važi pojedinačni pravni subjektivitet parkova i njihove nadležnosti inkorporirane su i prenesene na nivo Javnog preduzeća.

Ovaj upravljački model ostao je na snazi i donošenjem novog Zakona o nacionalnim parkovima iz 2009. godine, što je normativno definisano novom Odlukom o formiranju Javnog preduzeća za nacionalne parkove.

Međutim, donošenjem nekih novih zakona, kao što je Zakon o unapređenju poslovnog ambijenta uvedena je imperativna obaveza ukidanja javnih preduzeća i ustanova i njihove transformacije u privredna društva. Zakonom o privrednim društvima jasno je definisano da privredno društvo može biti formirano kao AD - akcionarsko društvo i/ili DOO - društvo sa ograničenom odgovornošću.

Saglasno ovakvim zakonskim rješenjima u toku je proces transformacije Javnog preduzeća u jednočlano akcionarsko društvo. I pored zakonskog utemeljenja, ovakav vid organizacije zaštićenih područja je prilična nepoznanica i otvara brojne dileme u vezi njegovog funkcionisanja u praksi. U prilog ovoj tezi ide i činjenica da u okruženju, Evropi ili svijetu nije zabilježen, ili gotovo da nije evidentiran slučaj da neko zaštićeno područje, a naročito nivoa nacionalnog parka, funkcioniše ili je ustanovljeno na ovakav način.

Generalno gledano, sadašnji centralistički pristup u funkcionisanju i organizaciji nacionalnih parkova i dalje u crnogorskoj javnosti izaziva brojne kontroverze, polemike i različite percepcije njihovog funkcionisanja u budućnosti. U daljem tekstu ovoga rada pokušaćemo da se na cjelovit način, a na bazi dosadašnjih iskustava i praksi jasno determinišu prednosti, nedostaci i mjere za poboljšanje sadašnjeg načina funkcionisanja i modela upravljanja nacionalnim parkovima u zemlji.

9.4. PREDNOSTI CENTRALIZOVANOG UPRAVLJANJA NACIONALNIM

PARKOVIMA

Na bazi dosadašnjeg iskustva u centralizovanom sistemu upravljanja nacionalnim parkovima mogu se definisati određene prednosti u načinu funkcionisanja i organizacije nacionalnih parkova u Crnoj Gori. Te prednosti su zasnovane na sljedećim parametrima:

- specifičnost teritorijalne rasprostranjenosti nacionalnih parkova i veličina ukupne površine države koja omogućava brz i efikasan rad zajedničkih službi u organizacionim jedinicama (nacionalnim parkovima);
- stručna ekipiranost na jednom mjestu koja omogućava pisanje i implementaciju programskih dokumenata;
- manji trošak u organizaciji birokratskog aparata (u slučaju pojedinačnog upravljanja svaki park bi morao zasebno organizovati posebne službe za funkcionisanje);
- koncentracija institucija i organizacija koje se bave zaštitom životne sredine i zaštitom prirode u jednom centru (ministarstva, Agencija za zaštitu životne sredine, stručne i naučne organizacije, većina univerzitetskih jedinica, ključne NVO organizacije i savezi, planinarski, biciklistički itd.);
- efikasnija primjena strateških dokumenta i smjernica od značaja za zaštićena područja;
- ravnomjernija i pravičnija raspodjela dobiti neophodna za funkcionisanje parkova (ovo se naročito odnosi na parkove koji još nijesu ili su daleko od nivoa finansijske i svake druge vrste samoodrživosti);
- mogućnosti kreiranja jedinstvenih politika razvoja i mjera zaštite sa jedinstvenog nivoa funkcionisanja;
- zajednička promocija prirodnih i turističkih potencijala nacionalnih parkova (zajednički i jedinstven nastup na turističkim i ekološkim sajmovima i berzama, uvezivanje proizvoda svih parkova u jedan jedinstveni turistički aranžman i dr.);
- drugi bitni elementi za rad i funkcionisanje zaštićenih područja prirode (u konkretnom slučaju nacionalnih parkova).

9.5. NEDOSTACI U JEDINSTVENOJ ORGANIZACIJI I UPRAVLJANJU

ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA

U prethodnom dijelu dat je presjek parametara koji pokazuju određene prednosti modela upravljanja nacionalnim parkovima u okviru jedne krovne institucije, koja je na primjeru Crne Gore oličena u formiranju jedinstvenog Javnog preduzeća. Međutim, u stručnoj i laičkoj javnosti, ali i unutar sistema i pojedinih organizacionih jedinica, izraženo je latentno nezadovoljstvo centralizovanim načinom upravljanja i donošenjem najbitnijih odluka iz sfere poslovne politike sa jednog nivoa. Na bazi eksternih i internih parametara mogu se taksativno nabrojati neke od slabosti koje su indukovane dosadašnjim modelom funkcionisanja nacionalnih parkova u okviru jednog sistema. To su:

- nedostatak konkurentnosti u radu parkova;
- često nedovoljno jasne i koherentne strateške smjernice u definisanju vizije, implementaciji pojedinih strateških oblasti i pojedinih posebnih ciljeva koji se kasnije u praksi pokazuju neodrživim ili loše osmišljenim od strane centralnih službi na nivou nacionalnih parkova;

- subjektivni osjećaj lokalnih upravljača da ne učestvuju u dovoljnoj mjeri u kreiranju politike i sprovođenju strateških planova u svojim nacionalnim parkovima;
- nedovoljno jasno uspostavljen sistem koordinacije u implementaciji pojedinih strateških oblasti iz planova upravljanja službi zajedničkih poslova i službi koje su koncentrisane u pojedinim organizacionim jedinicama;
- birokratski pristup u rješavanju pojedinih pitanja, koji se neuporedivo teže primjenjuje na prostore nacionalnih parkova, nego što se primjenjuje na drugačije sisteme (privredna društva, kompanije, državni aparat i dr.);
- utisak o manjoj političkoj i ukupnoj moći u lokalnim sredinama, i njihova zavisnost od centralnih organa upravljanja;
- nedovoljna zastupljenost lokalnih struktura u definisanju planova i njihova neadekvatna zastupljenost u organima upravljanja;
- utisak lokalnog stanovništva o priličnoj otuđenosti i netransparentnosti u svim fazama funkcionisanja koje se odnose na pojedine parkove, ovakava percepcija je naročito prisutna u Nacionalnim parkovima Durmitor i Skadarsko jezero koji u relativnim kategorijama imaju dostignut nivo finansijske održivosti;
- osjećaj ekskomunikacije, eksteritorijalnosti i izolovanosti lokalnih aktera i struktura iz procesa donošenja odluka i načina kreiranja poslovnih politika parkova;
- utisak javnosti o nedostatku jasne vizije, jasnih strateških pravaca i pouzdanog procesa odlučivanja; kratkoročno planiranje njihove finansijske sigurnosti (često zavisne od eksternih faktora) i dr.;
- nedostatak procesa učešća javnosti, saradnje i koordinacije planova i aktivnosti koje se sprovode sa naročitim naglaskom na učešće lokalnih struktura u tim procesima;
- centralizacija odlučivanja nikada, ni u jednom društvu nije popularna i opšte prihvaćena kategorija.

9.6. MOGUĆNOSTI I MJERE ZA PREVAZILAŽENJE PROBLEMA U

FUNKCIONISANJU NACIONALNIH PARKOVA

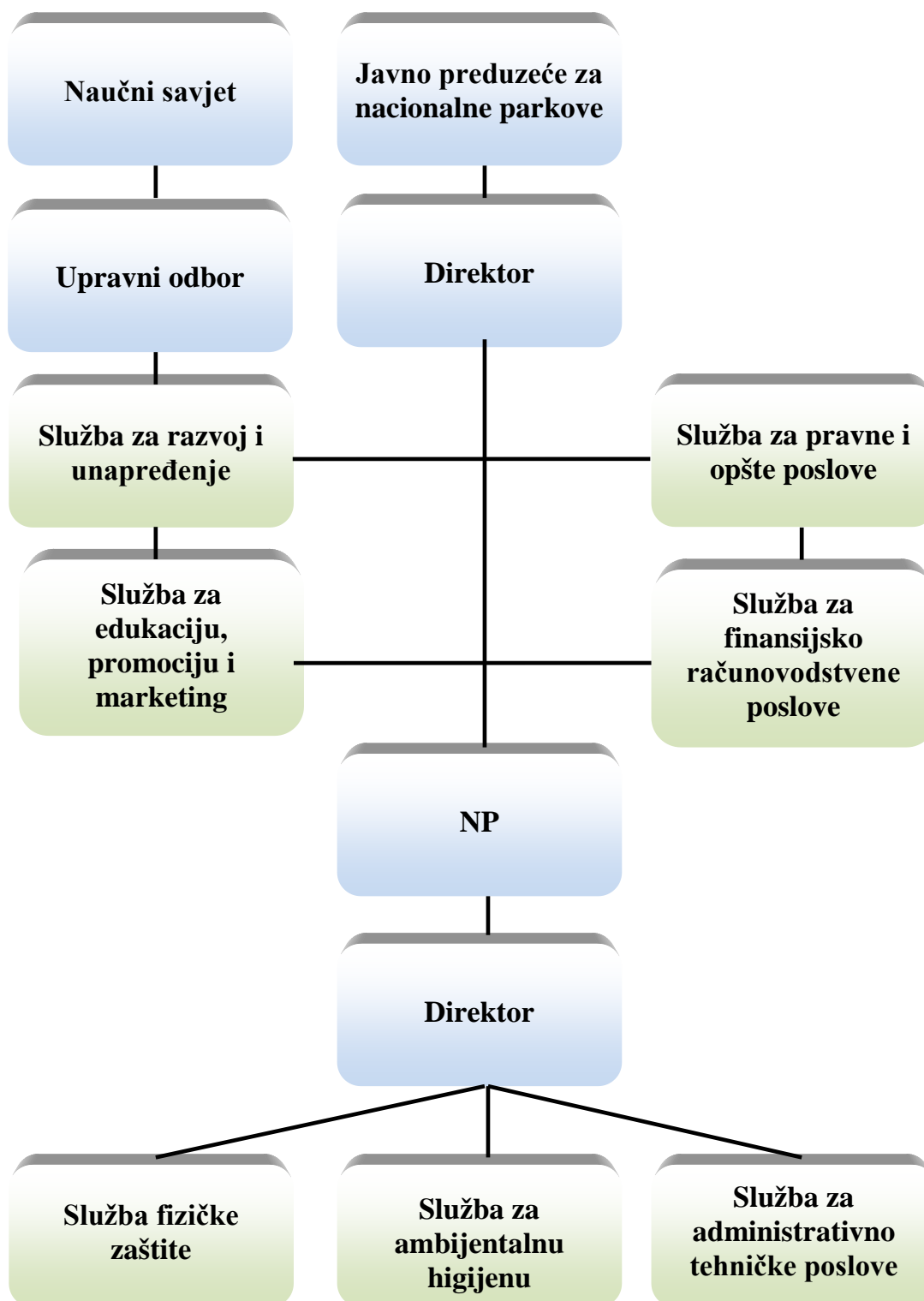
U kontekstu prethodne analize, gdje su predstavljene prednosti ali uočene i određene slabosti u centralizovanom pristupu i organizaciji nacionalnih parkova, a da bi se dostigao efikasniji upravljački model i podstakla privrženost organizacionih jedinica i lokalnih struktura sadašnjem upravljačkom sistemu, shodno određenim zakonskim i iskustvenim rješenjima, mogu se dati određene preporuke koje će sačuvati sadašnji organizacioni oblik. Njima se takođe mogu i relaksirati odnosi na relaciji centrala - organizacione jedinice i dostići viši stepen povjerenja između zajednički formiranih sektora Javnog preduzeća i uprava parkova pojedinačno i lokalnih samouprava i drugih formi koje su zastupljene na lokalnom i regionalnom nivou. To bi bile sljedeće mjere i aktivnosti:

- permanentno prisustvo zajedničkih službi na prostorima parkova i njihova neposredna saradnja sa upravljačkim strukturama na terenu;

- jačanje apsorpcionih kapaciteta zaposlenih u zajedničkim strukturama upravljanja koji će u kontinuitetu kreirati inovativne prakse i povećati nivo proaktivnog i prilagodljivog upravljanja i inicijativa;
- vidljivi i jasno mjerljivi rezultati u primjeni planova i programa upravljanja (izgradnja novih turističkih sadržaja, stručna zaštita, monitoring, edukacija i dr.);
- zakonski i normativno ugrađeni mehanizmi za učešće lokalnih struktura u upravljačkim tijelima nacionalnih parkova (jednako učešće u upravnim odborima, formiranje Savjeta za nacionalne parkove koji bi dominantno činili predstavnici lokalnih samouprava, lokalnih i regionalnih turističkih organizacija, vlasnici nepokretnosti u nacionalnim parkovima i dr.);
- podsticanje lokalnog preduzetništva i razvoj lokalnih biznisa zasnovanih na prirodi (logističku podršku daju zajednički formirane službe na centralnom nivou);
- restauracija starih zanata i tradicionalnih vrijednosti na prostoru i kontaktnoj zoni nacionalnih parkova;
- uvođenje drugih značajnih mjera za smanjenje jaza na relaciji upravljač - lokalne strukture kroz snažniju interakciju upravljačkih struktura nacionalnih parkova u odnosu prema lokalnim zajednicama i podizanje svijesti lokalnog stanovništva o značaju zaštite prirode;
- uvođenje mjera i mehanizama za nove pravce u strateškom i poslovnom planiranju;
- uvođenje mjera za upravljanje učinkom, upravljanje rizikom, participativno upravljanje, upravljanje znanjem;
- uvođenje mjera za unapređenje sistema upravljanja turizmom, monitoringom i evaluacijom, kao i uvođenje lokalnih struktura za upravljanje prirodnim resursima i dr.

Na bazi prethodne analize može se zaključiti da postoji veliki broj prednosti, ali i uslovnih ograničenja jedinstvenog modela upravljanja nacionalnim parkovima. Ova analiza svakako može poslužiti kao jedan od repera za buduće planiranje i organizaciono ustrojstvo zaštićenih područja. Svakako, bilo koji od prepoznatih modela mora naći svoju praktičnu primjenu i dokazati ispravnost na bazi jasnih i mjerljivih indikatora i parametara.

U ovom kontekstu, svakako ne treba izgubiti iz vida da je matičnim Zakonom (Zakon o zaštiti prirode) data jasna mogućnost jedinicama lokalnih samouprava da u skladu sa smjernicama iz Prostornog plana Crne Gore pokrenu proceduru proglašenja prirodnih dobara liberalnijeg režima zaštite u odnosu na nacionalne parkove (RP, PP, SP i dr.), i da na osnovu tih postulata sami kreiraju upravljačke mehanizme za njihovo funkcionisanje, i na taj način aktivno participiraju u moderiranju vlastitog razvoja zasnovanog na prirodnim vrijednostima.



Slika 12. Organizaciona struktura Javnog preduzeća za nacionalne parkove
(Izvor: Nacrt menadžment planova upravljanja za nacionalne parkove (2016-2020))

Ovakva organizaciona šema i ustrojstvo Javnog preduzeća za nacionalne parkove (slika 12.) konstituisana je prethodnih godina, a njeni temelji su postavljeni njegovim formiranjem i osnivanjem 1993. godine. U međuvremenu je ova forma dobijala nove obrise i konture iskazane jačanjem zajedničkih službi ili formiranjem novih. U okviru nadležnosti proisteklih iz Zakona o nacionalnim parkovima, odlukom o formiranju Javnog preduzeća kao i drugim internim aktima, ključni nosioci obaveza i odgovornosti su upravni odbor i direktor. Naučni savjet je formiran kao savjetodavno tijelo upravnog odbora sa primarnim zadatkom da daje

mišljenja i smjernice iz domena naučno-istraživačkog rada i mišljenja u situacijama mogućih uticaja izgradnje većih infrastrukturnih sistema na prostore nacionalnih parkova, kao i da organizuje okrugle stolove u procesima donošenja PPPN-a i dr.

U okviru zajedničkih poslova formirane su četiri zajedničke službe:

Služba za razvoj i unapređenje kao centralna služba formirana je sa primarnim ciljevima: obezbjeđivanje stručnog aspekta zaštite prirodnih i kulturnih vrijednosti i njihovog unapređenja, realizacija ključnih razvojnih smjernica iz planova i programa upravljanja, učestvovanje u donošenju osnovnih programskih dokumenata, praćenje izrade prostornih planova, davanje stručnih mišljenja, izrada i implementacija projekata iz oblasti međunarodne saradnje i dr.

Služba za edukaciju, promociju i marketing je relativno nova služba formirana sa ciljem promocije prirodnih i turističkih vrijednosti parkova, kao i sa zadatkom koordinacije uređenja parkovske infrastrukture (pješačkih, planinarskih, edukativnih i rekreativnih staza i dr.).

Kao prateće službe, u okviru Javnog preduzeća, nalaze se **Služba za pravne i opšte poslove** i **Služba za finansije i računovodstvo**.

Nacionalni parkovi pojedinačno predstavljaju zasebne organizacione jedinice kojima rukovode direktori parkova, a u njihovoj neposrednoj ingerenciji nalaze se i sljedeće službe i poslovi: služba fizičke zaštite, opšta služba i služba za održavanje ambijentalne higijene i infrastrukture. Njihovu osnovu čini služba fizičke zaštite kojoj su delegirani poslovi zaštite prostora parkova od svih protivpravnih radnji i sprječavanje devastacije prostora. Uloga službe fizičke zaštite je i održavanje i funkcionisanje sistema kontrolno-naplatnih punktova, neposredna saradnje sa lokalnim stanovništvom i dr.

Ovakva organizaciona šema u pojedinim situacijama pokazala je veći nivo ekipiranosti i birokratizovanja sistema kroz gomilanje administracije, što nerijetko dovodi do zastoja u sprovođenju programskih zadataka i ciljeva. Ovakav sindrom nije novina, ako se stvari posmatraju u kontekstu funkcionisanja drugih državnih institucija i preduzeća. U tom smislu, u procesima reformi državne institucije i organi moraju u budućnosti pokazati veći nivo efikasnosti u sprovođenju politika zaštite prirodnih vrijednosti u cjelini. Naročiti značaj te politike moraju imati, reflektovati se i jasno, konceptijski postaviti u strateškim državnim dokumentima. To je naročito važno sa aspekta planiranja i modela upravljanja i sprovođenja mjera zaštite prirodnih područja i njihovih pojedinačnih komponenti.

9.7. KOMPARATIVNA ISKUSTVA U ORGANIZACIJI I UPRAVLJANJU SA

ZEMLJAMA REGIONA (SRBIJA, HRVATSKA, SLOVENIJA) I ZEMLJAMA EU

Polazeći od činjenice da je čl. 13 Zakona o unapređenju poslovnog ambijenta definisano da su Javna preduzeća dužna da se reorganizuju u skladu sa Zakonom o privrednim društvima u roku od tri godine od stupanja na snagu ovog zakona, Zakonom o privrednim društvima data je mogućnost da se sadašnje Javno preduzeće za upravljanje nacionalnim parkovima transformiše u dva organizaciona oblika:

- Jednočlano AD - akcionarsko društvo;
- DOO - društvo sa ograničenom odgovornošću.

Da bi se što kvalitetnije i spremnije dočekala najavljena organizaciona transformacija, izvršena je analiza situacija u zemljama okruženja i zemljama članicama EU, kada je u pitanju upravljanje nacionalnim parkovima.

U tom smislu korišćena su komparativna iskustva Republike Srbije, Hrvatske, Slovenije i dostupne informacije iz razvijenih zemalja, članica EU (Italija, Austrija, Njemačka).

Zaštitu prirode i osnovne odredbe njene zaštite u Srbiji reguliše Zakon o zaštiti prirode („Službeni glasnik RS“ br. 36/09 i 88/10). Ovim zakonom su definisana opšta načela zaštite prirode i ona su u velikoj mjeri kompatibilna sa rješenjima iz crnogorskog zakona. Ono što je suštinska razlika jesu određeni termini koji se pominju u ovom zakonu (a crnogorski ih ne prepoznaje). Ilustrativan primjer je termin *iščezla vrsta*, koji kao takav ne postoji u crnogorskom zakonu; *kišobran vrsta* (čijom zaštitom se štiti veći broj drugih vrsta na istom staništu, a koje su manje poznate ili ih je teško štititi na drugi način). Usljed nedostatka naučno-validnih podataka o ovim vrstama, crnogorski zakoni ne prepoznaju ovu terminologiju. Sa upravljačkog stanovišta, subjekti zaštite prirode (čl. 6 ovog zakona) u Srbiji su:

1. Republika Srbija;
2. Autonomna pokrajina;
3. Opština, grad i grad Beograd (u daljem tekstu jedinica lokalne samouprave);
4. upravljač zaštićenog područja;
5. pravna lica, preduzetnici i fizička lica u obavljanju privrednih i drugih djelatnosti a koji koriste prirodne resurse i zaštićena prirodna dobra;
6. stručne i naučne organizacije i druge javne službe;
7. građani, grupe građana, njihova udruženja i druge organizacije.

U opštem dijelu zakona u Republici Srbiji (čl. 10), definisana je i razrađena ocjena prihvatljivosti koja se u kvalitativnom i kvantitativnom smislu razlikuje od ocjene prihvatljivosti crnogorskog zakona. U Srbiji se ocjena prihvatljivosti sprovodi u situacijama kada postoji vjerovatnoća da planovi, programi, projekti, radovi i aktivnosti mogu imati značajan uticaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost ekološki značajnog područja. U tom slučaju, organ nadležan za poslove zaštite životne sredine, na svim nivoima, sprovodi ocjenu prihvatljivosti. Za razliku od crnogorskog zakona, u kojem su definicije ocjene prihvatljivosti date u opštim naznakama, srbijanskim zakonom (čl. 10, 11, 12) se jasno propisuje niz mjera, aktivnosti, koje se sprovode u postupku ocjene prihvatljivosti. Na primjer, u slučaju da ocjena prihvatljivosti nedvosmisleno dokaže štetan uticaj na ekološke procese, radove je moguće izvoditi samo ukoliko postoje imperativni razlozi preovlađujućeg javnog interesa, a koji se odnosi na zaštitu, zdravlje ljudi i javnu sigurnost. Radovi se takođe mogu izvoditi ukoliko se pored preovlađujućeg javnog interesa pribavi mišljenje Evropske komisije. Takođe, ocjenom prihvatljivosti definisani su uslovi pod kojima nastaje prekid korišćenja prirodnih resursa, visina naknade od strane korisnika prirodnih resursa ili naknada na koju korisnici prirodnih resursa imaju pravo srazmjerno umanjenju prihoda (ovo u slučaju da ocjenom prihvatljivosti dođe do prekida ili onemogućavanja neke komercijalne aktivnosti). Ocjenom prihvatljivosti se

u Srbiji definišu mjere za ublažavanje štetnih posljedica kao i mjere za njihovo otklanjanje i druga alternativna rješenja.

Zaštićena prirodna dobra (čl. 27 ovog zakona) su kategorisana kao:

1. zaštićena područja:

- strogi rezervati prirode;
- specijalni rezervati prirode;
- nacionalni park;
- spomenik prirode;
- zaštićeno stanište;

2. zaštićene vrste:

- strogo zaštićena divlja vrsta;
- zaštićena divlja vrsta;

3. pokretna zaštićena prirodna dokumenta.

Shodno ovom zakonu date su i definicije zaštićenih prirodnih područja koje su gotovo identične sa definicijom prirodnih područja u Crnoj Gori. Ono što u crnogorskom zakonodavnom sistemu još uvijek ne postoji je termin *pokretna zaštićena prirodna dokumenta*. Postupak proglašenja zaštićenog područja je vrlo sličan ili gotovo identičan kao u Crnoj Gori, ali suštinsku razliku predstavlja činjenica da se u Srbiji (kao i u drugim državama u okruženju) upravljanje i korišćenje zaštićenog prirodnog područja sprovodi na osnovu Plana upravljanja koji se donosi na period od deset godina (u Crnoj Gori na period od pet godina).

Shodno Zakonu o zaštiti prirode Srbije, organizacija, korišćenje, uređenje prostora i objekata na zaštićenom području vrši se na osnovu PPPN-a, odnosno Urbanističkog plana, u skladu sa zakonom. Klauzule kao što su: korišćenje i posjećivanje zaštićenih područja, obaveze korisnika ili vlasnika nepokretnosti, prava preče kupovine, sticanje vlasništva u zaštićenom području, finansiranje i druge norme su gotovo identične kao u Crnoj Gori.

Ono što čini krucijalnu razliku jesu definisani režimi zaštite. U Crnoj Gori se oni definišu PPPN-om (kao što je već istaknuto u radu). U Srbiji, ali i u drugim zemljama u okruženju, režimi zaštite su definisani ovim zakonom (čl. 35). U njihovim definicijama se imperativno navode aktivnosti koje su zabranjene u pojedinim zonama (režimima zaštite). Ilustrativan primjer je da se u drugom i trećem stepenu zaštite eksplicitno zabranjuju izgradnja industrijskih, metalurških i rudarskih objekata. U ovim zonama je takođe zabranjeno postavljanje asfaltnih baza, rafinerija nafte, formiranje vještačkih vodoakumulacija, melioracijski radovi i unošenje invazivnih alohtonih vrsta. Takođe, u trećem režimu zaštite, striktno se zabranjuje izgradnja termo-energetskih objekata, skladišta nafte i naftnih derivata. S druge strane, u kontrolisanom i ograničenom obimu se dozvoljava izgradnja energetskih

objekata, objekata turističkog smještaja i javnih skijališta, eksploatacija i primarna prerada mineralnih sirovina i dr.

U crnogorskom Zakonu o zaštiti prirode, osim što su taksativno definisana tri režima (nivoa zaštite), ne postoji njihova dalja razrada što bi trebao biti imperativ prilikom donošenja novog ili dopune već postojeće verzije zakona.

Nacionalnim i parkovima prirode u Srbiji upravljaju javna preduzeća, s razlikom u odnosu na Crnu Goru, svih pet nacionalnih parkova u Srbiju funkcionišu kao samostalna javna preduzeća. U samoj unutrašnjoj, organizacionoj strukturi svi nacionalni parkovi u Srbiji: Fruška gora, Đerdap, Tara (slika 13.), Kopaonik i Šar planina imaju gotovo identičnu sličnost sa crnogorskim nacionalnim parkovima. Suštinska razlika je u načinu finansiranja, značajno manjoj kontribuciji iz državnog budžeta, gdje država Srbija ima znatno manji udio u finansiranju nacionalnih parkova. Međutim, naknade za korišćenje prirodnih dobara su znatno bolje zakonski normirane, te „iskorišćavanjem“ prirodnih resursa uglavnom doprinose finansijskoj održivosti i uslovno rečeno (ako se u obzir uzme ukupan socio-ekonomski ambijent), stabilnosti u sprovođenju upravljačkih mjera i aktivnosti.



*Slika 13. NP Tara u Srbiji
(Izvor: www.haoss.org)*

I pored organizacione sličnosti sa Javnim preduzećem za nacionalne parkove Crne Gore i parkovima pojedinačno, svih pet nacionalnih parkova u Srbiji se karakteriše nekim svojim specifičnostima kako u pomenutom načinu finansiranja, tako i po svojoj organizacionoj strukturi. Zbog čestih prekompozicija u radu ministarstava u Vladi Srbije, JP Nacionalni parkovi Srbije često mijenja naziv svog resornog ministarstva i u zadnjih desetak godina nalazi se u ingerenciji različitih resora Vlade Srbije. Kao što je naglašeno, nacionalni parkovi u Srbiji se najvećim dijelom oslanjaju na sopstvene prihode, dok se učešće države uglavnom ogleda u finansiranju određenih programskih ciljeva. Struktura njihovog finansiranja obezbjeđuje različit stepen njihovog razvoja i aktivnosti koje se preduzimaju na zaštiti prirodnih vrijednosti. Tako na primjer NP Tara osnovu svojih finansijskih sredstava

obezbjeduje eksploatacijom drvnih sortimenata, dok NP Kopaonik glavni izvor prihoda ostvaruje iz rentiranja ugostiteljskih objekata i naknada od brojnih turističkih kompleksa (ski centara, hotela, restorana i dr.). Prije par godina upravljačke strukture nacionalnih parkova pokušale su da sprovedu sistem uvođenja naplate ulaznica po ugledu na parkove u Crnoj Gori i okruženju, ali se vremenom odustalo od te ideje iz razloga nemogućnosti postavljanja kontrolno-naplatnih punktova (konfiguracija prostora i postojanje više slobodnih ulaza), ali i zbog otpora javnosti u Srbiji.

Svim javnim preduzećima za nacionalne parkove u Srbiji upravlja direktor kojeg postavlja resorni ministar na osnovu javno spovedenog konkursa, a ministarstvo postavlja upravne odbore za svako preduzeće pojedinačno koji u skladu sa osnovnim upravljačkim dokumentima vode poslovnu politiku preduzeća.

Osim javnih preduzeća za nacionalne parkove organizovani su i drugi oblici zaštićenih područja u Srbiji. Pored toga što su nominalno proglašeni, imaju uspostavljene svoje upravljačke strukture. Kao dobri primjeri u praksi mogu se izdvojiti rezervati i spomenici prirode: Specijalni rezervat prirode Zasavica, Specijalni rezervat prirode Koviljsko-petrovaradinski rit, Predio izuzetnih odlika Ovčarsko-Kablarska klisura i dr. Njihove upravljačke strukture su konstituisane u okviru javnih ustanova koje gazduju sa njima, a neke od njih, kao što je slučaj sa Specijalnim rezervatom prirode Koviljsko-petrovaradinskim ritom i Specijalnim rezervatom prirode Gornje Podunavlje nalaze se u nadležnosti JP Vojvodinašume.

Republika Hrvatska svojim nacionalnim parkovima upravlja na osnovu Zakona o zaštiti prirode, a njima upravljaju JU (javne ustanove), koje su formirane u skladu sa Zakonom o ustanovama Republike Hrvatske.

Analizirajući upravljačke strukture različitih hrvatskih nacionalnih parkova, može se zaključiti da je organizaciono ustrojstvo manje-više slično, a razlikuje se u odnosu na prirodne specifičnosti parkova.

Svaka javna ustanova je organizovana kao zasebni pravni subjekt i shodno statutu ima svoje unutrašnje organizacione jedinice. Parkovima upravlja i vodi ih upravni odbor (*vijeće*) koje ima pet članova a koje imenuje i razrješava ministar nadležan za ove poslove, u konkretnom slučaju Ministar za zaštitu životne sredine (*Ministar za zaštitu okoliša i klimatskih promjena*).

Direktor ustanove (*ravnatelj*) je lice koje vodi park, imenuje ga ministar na osnovu javnog konkursa koji raspisuje upravni odbor (*vijeće*). Svaka javna ustanova u Hrvatskoj koja se stara o upravljanju nacionalnim parkovima ima identičnu ili sličnu unutrašnju organizacionu strukturu. Ona se razlikuje samo u odnosu na specifičnosti pojedinih parkova (veličina, broj zaposlenih, ekonomska struktura i sl.).

U suštini svaka ustanova ima svog rukovodioca (*stručnog voditelja*) sa odjeljenjima (*podosjecima*) za različite poslove a u skladu sa internim aktima javnih ustanova.

Shodno statutu sve javne ustanove sredstva za svoj rad ostvaruju iz:

- državnog budžeta (*proračuna*) Republike Hrvatske;
- prihoda od korišćenja zaštićenih prirodnih vrijednosti;

- prihoda od nadoknada;
- prihoda ostvarenih vlastitom djelatnošću;
- drugih izvora u skladu sa zakonom i posebnim propisima.

Shodno zakonskim propisima u svim JU koje upravljaju nacionalnim parkovima u Hrvatskoj donešeni su statuti JU kao opšeg akta koji uređuje rad ustanove. Osnivač ustanove je Republika Hrvatska, a prava i dužnosti osnivača obavlja Vlada Republike Hrvatske. Statutarnim odredbama ustanove su samostalne u obavljanju svoje djelatnosti i poslovanju u skladu sa zakonom, statutom i drugim opštim aktima ustanova.

Ono što je imanentno svim ustanovama koje upravljaju nacionalnim parkovima u Hrvatskoj jeste činjenica da sve posluju na isti način i finansiraju se iz budžeta i sopstvenih prihoda. S tim što, informacije sa kojima se raspolaže govore da iznos budžetskih sredstava nije isti za sve parkove, nominalno i procentualno. Parkovi koji imaju jaku ekonomsku supstancu (kao što su npr. Plitvice, Krka i Brioni) iz državnog proračuna dobijaju procentualno manje sredstava od parkova čije sopstvene djelatnosti ne mogu da donesu dovoljno prihoda za funkcionisanje parka.

Zakonom o zaštiti prirode Republike Hrvatske jasno je rečeno da se sredstva od sopstvenih prihoda isključivo moraju koristiti za zaštitu, unapređenje i promociju prirodnih vrijednosti zaštićenih područja.

Organi upravljanja javnim ustanovama su:

- savjet ustanove;
- tehnički (stručni odbor);
- direktor.

Savjet ustanove je najviši organ upravljanja i ima svog predstavnika ili predstavnike: osnivača nacionalnog parka, lokalne park zajednice, opštine koju park obuhvata, zainteresovanu javnost i zaposlene u javnom zavodu. Parkom rukovodi direktor kao odgovorno lice, koji ima unutrašnju organizacionu strukturu.

Kada je Slovenija u pitanju situacija je specifična, a to je postojanje samo jednog nacionalnog parka u zemlji - NP Triglav. Dobar parametar jeste da je ova zemlja članica EU, i da je nedavno donešen novi Zakon o nacionalnim parkovima koji je u potpunosti usklađen sa EU zakonodavstvom. Po tom zakonu NP Triglav je organizovan kao javni zavod - javna ustanova, i ima svoje organe upravljanja shodno zakonu. NP Triglav se prema informacijama dobijenim od samog menadžmenta tog parka najvećim dijelom finansira od strane državnog budžeta (oko 75%), a svega 25% budžeta čine sopstveni prihodi (informativni centri, prodaja javnih publikacija, suvenira i ostale djelatnosti).

Nacionalnim parkom Triglav upravljaju: savjet ustanove, tehnički (stručni odbor) i direktor. Radeći uporednu analizu zakona o NP, evidentno je da su rješenja data slovenačkim Zakonom o NP slična ili istovjetna sa Zakonom o zaštiti prirode Republike Hrvatske. Dobrim dijelom su slična i našem, postojećem Zakonu o nacionalnim parkovima. Imajući u vidu činjenicu da je Slovenija članica EU, sasvim je izvjesno da je njihov zakon potpuno usklađen sa EU standardima kada je zaštita prirode i zaštićenih područja u pitanju.

Od ostalih zemalja EU treba navesti primjer Italije koja ima više desetina nacionalnih, regionalnih i parkova prirode. Raspoložive informacije govore da su nacionalni parkovi organizovani kao javna dobra (što bi u terminološkom smislu značilo isto što i javna ustanova, javni zavod i sl.). Jedan od primjera je i NP Dolomiti Belunezi (*PN Dolomiti Bellunesi*) koji se nalazi pod supervizijom Ministarstva za životnu sredinu Republike Italije. Kao primjer dobre upravljačke prakse i uspostavljenih upravljačkih struktura može poslužiti i primjer Austrije. Ova država na svojoj teritoriji ima devet ustanovljenih nacionalnih parkova koji se razlikuju u zavisnosti od pripadnosti određenoj regiji (alpski ili nizijski tip), što se određuje veličinom zaštićene teritorije, upravljanjem određenim habitatima, kao i zoniranjem. Kao ilustrativni primjeri dobro osmišljenog i efikasnog upravljačkog modela mogu poslužiti nacionalni parkovi (sa prekograničnim značajem): NP *Neusiedler See* u Austriji, *Nemzeti park* u Mađarskoj i NP *Donau-Auen*, koji se poziciono nalazi između Beča i Bratislave i u funkciji je zaštite jedne od preostalih najvećih pritoka Dunava. Ovi nacionalni parkovi predstavljaju jedan od najboljih modela upravljanja vlažnim staništima, vlasničkom strukturom i mehanizmima saradnje sa vlasnicima nepokretnosti i zemljišta u njihovoj zaštitnoj zoni. Radi se o relativno novouspostavljenim zaštićenim područjima, koji su formirani 1992. ili 1996. godine, kojima kao i kompanijama upravljaju država Austrija, u saradnji sa federalnim pokrajinama, Bečom i Donjom Austrijom, i čija ukupna površina iznosi 9.300 ha (Sevcsik, 2014). Vlasnička struktura zemljišta u tom nacionalnom parku je vremenom postala vlasništvo pomenutih federalnih pokrajina i države Austrije. Odnos i različiti modaliteti saradnje sa bivšim vlasnicima nepokretnosti mogu poslužiti kao primjer dobre prakse, koja se u doglednoj budućnosti, u određenim segmentima, može transponovati na zaštićena područja u Crnoj Gori, ali i zemljama regiona.

Na osnovu analize uporednih pokazatelja može se zaključiti da postojeći zakonodavni okvir u Crnoj Gori ne korespondira sa iskustvima i uspostavljenim sistemima upravljanja nacionalnim parkovima i drugim zaštićenim područjima. Postojeći zakonodavni okvir nudi mogućnosti transformacije sadašnjeg javnog preduzeća u jedan od oblika privrednog društva. Shodno sadašnjoj organizacionoj šemi i načinu upravljanja najbolje rješenje bi bilo uspostavljanje upravljanja formiranjem jednočlanog AD ili DOO kao moguće alternative. Sam pojam privrednog društva, bez obzira što ostavlja prostor apsolutnom prisustvu države i njenim ingerencijama prema nacionalnim parkovima, ogromna je nepoznanica. U predvidljivoj budućnosti može ugroziti javni interes koji se proklamuje kao primarni, a implicitno ugroziti ekološku komponentu koja mora ostati dominantna, makar na prostorima nacionalnih parkova, koji po međunarodnoj klasifikaciji predstavljaju, visoko rangiranu II kategoriju zaštite.

Po sadašnjem zakonodavstvu u Crnoj Gori imperativno se nameće transformacija JP u jedan od oblika privrednog društva. Svi prethodno pobrojani, istraženi parametri upućuju da bi transformacija JP Nacionalni parkovi u jedan od oblika djelovanja privredne djelatnosti predstavljalo značajan „zaokret“ u fokusu egzistencije nacionalnih parkova kao zaštićenih zona. Na taj način bi se težište sa dominantno javnim karakterom usmjerilo ka „privrednoj djelatnosti“ koja je u uslovima tržišne ekonomija neodvojiva od odrednica poput profita, komercijalizacije, tržišnih uslova funkcionisanja, konkurencije, monopola i sl. Ako se pri tom uzme u obzir činjenica da se „društvo ograničene odgovornosti“, kao oblik društva kapitala, formira sa primarnim ciljem ostvarenja profita za vlasnike udjela, s pravom se postavlja pitanje da li je transformacija JP Nacionalni parkovi u profitnu organizaciju adekvatno rješenje. Tim prije, što svaka komercijalizacija podrazumijeva zdravu konkurenciju i ravnopravne tržišne uslove, kao jedan od bitnih postulata normativnog uređenja EU i procesa pridruživanja koji uveliko traje. Taj oblik transformacije otvorio bi mnoga druga pitanja kao što su monopol na aktivnosti koje se sprovode u određenim prirodnim dobrima (rafting,

prodaja ulaznica, biciklizam, kajakarenje i dr.). To bi, hipotetički, otvorilo prostor različitim lukrativnim i manipulativnim interesima pojedinaca ili grupa za iskorišćavanje najvažnijih prirodnih resursa. Jedna od opasnosti ovakve transformacije je uvođenje potencijalnog stečaja, što je jasno regulisano Zakonom o privrednim društvima. Ako se pritom imaju u vidu veoma rigorozna pravila EU, kada su u pitanju državne subvencije i narušavanja konkurencije, ne treba zanemariti probleme koji se mogu javiti zabranom daljeg finansiranja DOO od strane države.

Osnovna funkcija nacionalnih parkova sažeta je u njihovoj definiciji, *prostor izuzetnih prirodnih i kulturnih vrijednosti*. Kao takvi imaju poseban nacionalni interes, javna funkcija mora biti dominantna u njihovom funkcionisanju.

Prethodni primjeri i analize govore da u neposrednom okruženju, kao i u evropskoj praksi ne postoje nacionalni parkovi organizovani kao što to prejudicira trenutno zakonsko rješenje u Crnoj Gori (AD i DOO). Svi oni su organizovani kao neekonomska ili neprofitna društva sa primarnim ciljem zaštite prirodnih i kulturnih vrijednosti i rijetkosti, a njihova organizaciona struktura i cjelokupno poslovanje slično je današnjem modelu naših nacionalnih parkova. To praktično znači da bi istrajavanje na modelu DOO-a, kao privrednoj organizaciji, koja se po zakonu osniva radi ostvarenja profita, bilo presedan u ovom dijelu Evrope. Ekološka komponenta njihovog postojanja bila bi ozbiljno dovedena u pitanje. Takvom modelu se dominantno protive lokalne zajednice i samouprave, a osnovna intencija modernom pristupu upravljanja zaštićenim područjima je unapređenje odnosa sa svim lokalnim strukturama i njihovim reprezentativnim predstavnicima. To navodi na zaključak da je ovakav model u koliziji sa jasno izraženim politikama uključivanja lokalnih zajednica u procese odlučivanja o upravljanju zaštićenim područjima.

Sva ova iskustva, naročito iz regiona, mogu biti od neprocjenjive važnosti u transponovanju upravljačkih mehanizama i dobrih praksi u sistem upravljanja nacionalnim parkovima Crne Gore, ali i u drugim oblicima upravljanja zaštićenim područjima koji će se narednih godina i decenija ustanoviti u Crnoj Gori.

10. ANALIZA STRUKTURE PROSTORNO-PLANSKE DOKUMENTACIJE KOJA DEFINIŠE PLANIRANJE I UPRAVLJANJE ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA PRIRODE

Struktura koja determiniše prostorno-plansku organizaciju i zaštitu prirodnih područja u Crnoj Gori može se posmatrati kroz dva nivoa prostorno-planskih dokumenata:

1. prostorni planovi koji se donose i usvajaju na državnom nivou;
2. prostorni planovi koji se donose i usvajaju na lokalnom nivou.

Za rad, organizaciju, upravljanje i sprovođenje politika i koncepcija razvoja u zaštićenim prirodnim područjima ključni su dokumenti za čiju izradu i donošenje legitimitet ima država. Ključni prostorno-planski dokumenti u ovom kontekstu su: Prostorni plan Crne Gore i PPPN - Prostorni planovi posebne namjene koji se shodno zakonu donose za zaštićena područja od naročitog državnog interesa (prostori nacionalnih parkova i zona Morskog dobra). Zbog svog obuhvata ovi planovi imaju regionalni karakter, jer se odnose na teritorije najmanje dvije, a u najvećem broju slučajeva na prostore više opština. U okviru ovih dokumenata rade se zone detaljne razrade koje razrađuju koncept razvoja na pojedinim izabranim lokalitetima za koje planeri odluče da imaju dovoljan nivo prihvatljivih parametara koji predstavljaju nukleus razvoja prostora u okviru obuhvata cijelog plana. Na bazi izrade PPPN-a moguće je pristupiti izradi DSL-a⁵, koje se odnose na određene mikro lokalitete, a čija prevashodna funkcija leži u urbanističkoj razradi za male površine i parcele na kojima se planira izgradnja ili uređenje određenih kompleksa, najčešće u funkciji turističkog razvoja.

Ključnu kariku u procesu planiranja za zaštićena područja imaju PPPN-i⁶ sa zonama detaljne razrade, s tim što svi planovi svoje polazne osnove crpe iz PP Crne Gore kao centralnog dokumenta koji postavlja standarde razvoja i planiranja na teritoriji cijele države.

U znatno manje eksplicitnom obimu prostori zaštićenih područja tretirani su lokalnim planskim dokumentima, kao što su PUP - Prostorno urbanistički planovi koji se donose za teritorije opština i LSL - Lokalne studije lokacije. Naime, oni mogu planski razrađivati pojedine zone koje u perspektivi trebaju nominalno dobiti status zaštićenog područja, a to se odnosi na: regionalne i parkove prirode, spomenike prirode, područja izuzetnih prirodnih odlika, zaštićena staništa kopna ili mora i dr.

U narednim poglavljima daće se prikaz i analiza svih prostorno-planskih dokumenata u Crnoj Gori, njihove ključne odrednice, kao i hijerarhijski odnos među njima.

⁵ Državne studije lokacija donose se za područja koja su obuhvaćena Prostornim planom posebne namjene, a koja nijesu detaljno razrađena (čl. 23, Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata).

⁶ PPPN - Prostorni planovi posebne namjene (čl. 21, Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata) donose se za područja jedne ili više lokalnih samouprava sa zajedničkim regionalnim, prirodnim ili drugim karakteristikama, koja su od posebnog značaja za Crnu Goru i zahtijevaju poseban režim zaštite.

10.1. PROSTORNI PLAN CRNE GORE

Za ovu temu je naročito važno cjelovito sagledavanje ostvarenih projekcija u domenu zaštićene prirodne baštine. Tako je u dijelu koji se odnosi na stanje i probleme prirodne baštine konstatovano da je prirodna baština i dalje očuvana u značajnoj mjeri, ali je prisutan narastajući trend pritiska na njene vrijednosti i to kroz:

- iskorišćavanje prirodnih resursa;
- konverziju prirodnih staništa u poluprirodna i vještačka;
- intenzivniji razvoj u određenim sektorima (najviše u turizmu);
- zagađenje prirode otpadnim vodama i čvrstim otpadom.

Međutim, ono što je bitno za predmetnu analizu jeste obrazloženje od strane obrađivača plana da je u odnosu na posmatrani period, od donošenja prvog Prostornog plana Republike (PPR) iz 1985/86. i njegovih izmjena i dopuna iz 1997. godine, do usvajanja novog Prostornog plana Crne Gore (2008) došlo do značajne stagnacije u ustanovljavanju i formiranju novih zaštićenih područja prirode, posebno onih sa većom površinom. U tom dijelu jasno se zaključuje da projekcije plana u ovom sektoru, gotovo u cjelosti, osim sporadičnih primjera, nijesu izvedene. NP Prokletije je proglašen 2009. godine, što je prvo značajnije zaštićeno područje u Crnoj Gori. To korespondira sa gore navedenim da do donošenja novog Prostornog plana nije bilo značajnijih pomaka, pogotovo u ustanovljavanju novih oblika zaštićenih područja.

Takvom stanju stvari najviše je doprinijela socio-ekonomska kriza praćena konfliktima koji su se dogodili na području Balkana u zadnjoj deceniji prošlog vijeka. Kao nusproizvod takvih dešavanja javlja se marginalizacija pitanja zaštite prirode, kao i ekologije u cjelini. Imanentno tome, osim određenih inicijativa i pokrenutih procedura, ne postoje oblici organizovanog i institucionalnog proglašenja i formiranja novih zaštićenih područja (pored NP Skadarsko jezero koje je nacionalnim parkom proglašeno prije donošenja prvog Prostornog plana Republike, 1983. godine).

U planskom dijelu ovog dokumenta definisane su mjere koje se odnose na dugoročnu projekciju zaštićene prirodne baštine, odnosno formiranja mreže zaštićenih područja prirode.

U tom dijelu ovog dokumenta date se preporuke za dalje jačanje mreže zaštićenih područja i jačanje njihove zaštite, što bi trebalo da se sprovodi fazno, ustanovljenjem novih zaštićenih područja u zemlji. Predlozi dugoročne projekcije zaštićenih područja prirode dati su po sljedećim kategorijama zaštite:

Rezervati prirode. Postojeća mreža rezervata prirode treba da bude redefinisana u skladu sa nalazima revizije zaštićenih područja prirode. Kao prioritarna se predlažu Skadarsko jezero i Ulcinjsko primorje koje treba posmatrati integrisano. Ukoliko je to moguće, koncept rezervata treba integrisati u šira zaštićena područja prirode (nacionalni park, regionalni park), kao što je to bio slučaj i do sada.

Nacionalni parkovi. Ovim dokumentom planirano je formiranje novog nacionalnog parka Prokletije (14.300 ha), što je u cjelosti ispunjeno u planiranoj dinamici iz prostornog plana, sa površinom zaštićenog područja većom od planirane projekcije. U cilju povezivanja

dva nacionalna parka koja imaju prekogranični uticaj, kao što su NP Durmitor u Crnoj Gori i NP Sutjeska u BiH, predloženo je formiranje regionalnog parka Bioč, Maglić i Volujak, koji treba da, osim u fizičko-geografskom smislu, ova dva nacionalna parka poveže i u institucionalnom smislu.

Regionalni parkovi i parkovi prirode. Ovim planom data je mogućnost formiranja sljedećih regionalnih i parkova prirode: Rumija, Maglić, Bioč i Volujak, Ljubišnja i Turjak sa Hajlom. Formiranje RP Bioč Maglić i Volujak (Piva), kao i formiranje RP Komovi predloženo je kao prioritet do 2009. godine.

Spomenici prirode. U ovu kategoriju zaštite planirana su sljedeća područja prirode: Platije, kanjon rijeke Cijevne do sela Dinoša, kanjon Male Rijeke, kanjon Mrtvice, Tivatska Solila (slika 14.), Luštica, Morinjski Zaliv, Šasko jezero, Ulcinjska solana sa knetama, Ada Bojana i dr. Ovim planom je sugerisano da se sagledaju mogućnosti za zaštitu novih speleoloških objekata, visokoplaninskih glečerskih jezera, hidroloških fenomena (estavela Gornjepoljski vir, potajnica Vidov potok i dr.), geoloških i geomorfoloških fenomena (nalazišta sedre (siga, bigar)), izuzetnih kanjona kao što je kanjon Nevidio i dr. Ovim prostornim planom je ostavljena mogućnost prevođenja u veću kategoriju zaštite (regionalni park, rezervat), u postupku evaluacije nekih od predloženih spomenika prirode.



Slika 14. Tivatska solila

(Izvor: <http://www.birdwatchingmn.org/index.php?lng=cg&page=65>)

Područja posebnih prirodnih odlika. U ovu kategoriju zaštite planom su predviđeni: Visitor i Zeletin, Bukove šume na Obzovici i slivno područje rijeke Morače ili samo kanjonske doline u slivu Morače.

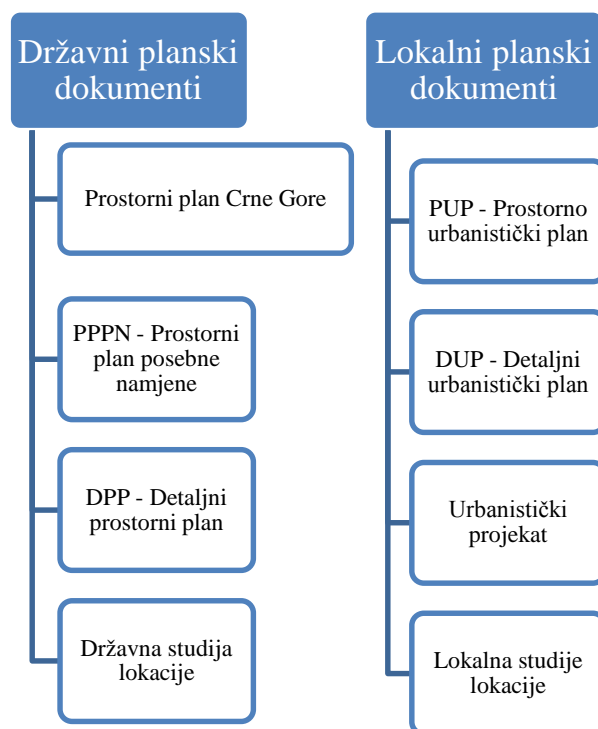
Proces revizije treba da obuhvati i spisak zaštićenih vrsta biodiverziteta, u skladu sa najnovijim saznanjima iz pojedinih specijalističkih oblasti.

Važno je napomenuti da je stepen realizacije plana (što se tiče proglašenja zaštićenih područja) daleko efikasniji, brži i transparentniji u poređenju sa stepenom realizacije prethodnog prostornog plana.

Već je istaknuta činjenica da je plan realizovan kada je proces formiranja i ustanovljenja novog nacionalnog parka Prokletije u pitanju. Skupština Crne Gore je u julu 2009. godine donijela novi Zakon o nacionalnim parkovima, kojim su se stekli uslovi za institucionalno formiranje tog parka. U međuvremenu su za to područje otpočele aktivnosti i proces uspostavljanja upravljačkih struktura parka.

U toku je paralelan proces ustanovljenja novih zaštićenih područja kao što su: RP Piva (područje Maglić, Bioč i Volujak), RP Komovi i PP Ljubišnja (Prostorni plan Crne Gore, 2008). U najavi je pokretanje neophodnih procedura za formiranje još nekoliko zaštićenih područja saglasno preporukama iz prostornog plana.

Ovakvim pristupom konačno se stvaraju uslovi da Crna Gora dobije kategoriju zaštite, ne tako strogu kao nacionalni park, ali vrijednu, kako po prirodnim vrijednostima i atraktivnostima tih novih predjela, tako i njihovoj budućoj ulozi u funkcionisanju sistema upravljanja zaštićenim područjima u zemlji. Ovakvi oblici zaštite predloženi su novim Prostornim planom iz 2008. godine i oni nijesu usaglašeni sa novom kategorizacijom koja je normirana u Zakonu o zaštiti prirode. Razlog leži u činjenici da su Prostorni plan, odnosno bazne studije o zaštiti prirode rađeni prije nego što je usvojen novi Zakon o zaštiti prirode, kojim je usaglašena kategorizacija zaštićenih prirodnih područja sa IUCN-om.



Slika 15. Sistem hijerarhije prostornih planova i drugih prostorno-planskih dokumenata na državnom i lokalnom nivou

Slika 15. prikazuje sadašnji hijerarhijski odnos planiranja i planova nižega reda u odnosu na Prostorni plan države. Ovdje je bitno istaći činjenicu da se ovaj odnos prilično mijenjao, zavisno od politika pojedinih vlada ili političkog establišmenta koji je uticao na

kreiranje politike donošenja prostornih planova. Jedna od nelogičnosti u planiranju je svakako mogućnost donošenja državnih i lokalnih studija lokacija koje se često u praksi odnose na veoma male površine. Takav pristup je veoma skup, planerski neadekvatan i zahtijeva veliko vrijeme u postupku donošenja. Zato je jedna od preporuka ovoga rada da se slične situacije prevazilaze na bazi provjerenih planerskih rješenja, tako što će pomenute studije lokacije biti tretirane DUP-ovima (detaljnim urbanističkim planovima ako je u pitanju državni plan) ili GUP-ovima (generalnim urbanističkim planovima za gradska područja).

10.2. PROSTORNI PLANOVI POSEBNE NAMJENE ZA ZAŠTIĆENA PODRUČJA PRIRODE

Prema Zakonu o uređenju i planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list Crne Gore“, br. 47/11) definisana je mogućnost i potreba izrade PPPN-a za teritoriju ili teritorije jedne ili više opština koje na svom području imaju posebno značajne i prepoznatljive prirodne predjele koji se mogu tretirati kao posebni po svom karakteru ili režimu zaštite. PPPN se shodno ovoj definiciji donose za područja nacionalnih, regionalnih, parkova prirode, Morskog dobra, turističko-rekreacionog područja, kulturno-istorijskog područja, kao i eksploatacionog polja na kojem se izvode površinska iskopavanja mineralnih sirovina.

U prethodnom periodu u Crnoj Gori su donešeni PPPN-i za područja četiri nacionalna parka (izuzev NP Prokletije), kao i PPPN za obalno područje.

Tako su još 1997. godine donešeni planovi posebne namjene za prostore nacionalnih parkova Durmitor, Biogradska gora, Lovćen. PPPN za NP Skadarsko jezero donešen je 2001. godine, ali je u toku procedura izrade novog.

Kako je u međuvremenu došlo do promjene niza okolnosti unutar ili u kontaktnoj zoni pojedinih parkova, ali i pod imperativom novog vremena, došlo je do izrade novih PPPN-a za pojedina zaštićena područja.

Novi PPPN za NP Biogradska gora 2010. godine je urađen kao poseban separat u okviru PPPN-a za region Bjelasice i Komova. U toku je procedura izrade novih PPPN-a za NP Durmitor (dio PPPN-a za durmitorsko područje nalazi se u fazi predloga plana). Novi PPPN za prostor NP Lovćen usvojen je u junu 2014. godine.

U narednom dijelu apostrofiraće se glavne strukturne cjeline koje čine njihov sadržaj. U konceptijskom i metodološkom smislu PPPN-i su definisani zakonom, koji čini osnovu prilikom definisanja Programskog zadatka. Njihove ključne strukturne cjeline shodno zakonu su sljedeće:

- tekstualni dio plana koji sadrži:
 - analizu i ocjenu stanja postojeće dokumentacije i postojećeg stanja;
 - planski dio (koncepti) u kojem su definisane ključne odrednice i dat koncept razvoja za prostor koji je predmet plana u svim segmentima;
 - izvještaj o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu koji u najkraćem sublimira prikaz postojećeg stanja životne sredine sa setom prihvaćenih mjera i aktivnosti kojim će se

djelovati u postupku implementacije plana sa osnovnim ciljem minimiziranja negativnih posljedica po stanje životne sredine.

➤ grafički dio plana koji isto kao i tekstualni u svom sadržaju ima:

- analizu i ocjenu postojeće dokumentacije i prikaz postojećeg stanja sa kartografijom;
- planski dio (koncepti) sa ključnom odrednicom kartografskog prikaza režima i stepena zaštite po zonama.

Prostorni planovi posebne namjene su strateški dokumenti kojima se u suštinskom smislu predisponira koncept razvoja i organizacije prostora u nekom zaštićenom prirodnom dobru. Kao što je naznačeno, u Crnoj Gori su za prostore nacionalnih parkova urađeni PPPN-i za četiri nacionalna parka (izuzev NP Prokletija). U tom kontekstu najveći progres je napravljen za prostor NP Biogradska gora za koji još od 2010. godine postoji novi prostorni plan.

Sistem sličnih socio-ekonomskih parametara, ali i potreba za drugačijom vizijom razvoja koncepta zaštite i organizacije nacionalnih parkova usloveli su da se u podmaklom stadijumu pripreme nalaze PPPN-i za NP Lovćen i NP Durmitor. Tome doprinosi i činjenica da postoje definisani Programski zadaci koji prethode izradi novog PPPN-a za NP Skadarsko jezero i Programski zadatak za izradu prvog PPPN-a za prostor NP Prokletije.

Naime, u komparaciji sa prethodnim planom NP Biogradska gora i još uvijek važećim planovima za NP Lovćen i NP Durmitor, ovi planovi obuhvataju znatno širi regionalni aspekt od prostora samog nacionalnog parka što nije novina u načinu i pristupu prostornom planiranju koje se odnosi na zaštićena područja. Tako je novi PPPN za NP Biogradska gora urađen kao integralni dio (poseban separat) u okviru prostora Bjelasice i Komova, dok je PPPN NP Durmitor samo dio jednog šireg planiranja u okviru durmitorskog područja.

Na ovaj način se htjelo postići da se kroz jedan širi koncept daju generalne smjernice za razvoj značajno šireg prostora nego što je prostor nacionalnih parkova Durmitor i Biogradska gora. Tako u slučaju PPPN-a za durmitorsko područje, između ostalog, postoje planske projekcije za novi RP Piva koji se nalazi u procesu formiranja, za kanjon rijeke Tare (i za dio koji se nalazi van granica parka), ali i za druge lokalitete koji nijesu obuhvaćeni PUP⁷-om opština Žabljak, Pljevlja, Plužine, Mojkovac i Šavnik. U slučaju PPPN-a za region Bjelasice i Komova namjera države i obrađivača plana bila je da se na znatno širem okruženju planski projektuje razvoj masiva Bjelasice i Komova što se odnosi i na prostor budućeg RP Komovi.

10.2.1. DETALJNA RAZRADA ZA POJEDINE ZONE

Sastavni dio svakog Prostronog plana posebne namjene čini detaljna razrada pojedinih zona i lokaliteta u granicama zahvata plana.

Ovaj vid razrade sprovodi se u zonama u kojima je predviđena najveća izgradnja i/ili trajne promjene u prostoru. Zone detaljne razrade čine sastavni dio Plana i posebno su

⁷ PUP - Prostorno urbanistički planovi donose se za jedinice lokalne samouprave i predstavljaju lokalne planske dokumente (čl. 24, Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata).

iskazane u tekstualnom dijelu i na grafičkim priložima (R - 1:5000, 1:2500, 1:1000 ili 1:500) za faze nacрта ili predloga plana.

Kao i kod samog dokumenta i zone detaljne razrade imaju identičan sadržaj kao i PPPN, samo što su sadržajni elementi sintetizovani i po obimu opisa značajno manji u odnosu na sadržaj samoga plana.

Tako zone detaljne razrade u svom sadržajnom dijelu imaju generalni koncept koji se radi za opredijeljene lokalitete, odnosno za širu provjeru urbanizacije područja koje ima sadržaj. Generalni koncept u svom sadržaju ima tekstualni dio koji čini ocjenu postojećeg stanja; planski dio (koncepti) i grafički dio koji se sastoji od ocjene postojećeg stanja i planskog dijela (koncepta).

Sama detaljna razrada obično sadrži identične strukturne elemente kao kod generalnog koncepta, s tim što se u pojedinim fazama fokus stavlja na same koncepte koji do kraja definišu pojedine elemente, kao što su: namjena površina sa prikazom kapaciteta, koncept razvoja i uređenja prostora, smjernice i mjere za opremanje i uređenje prostora, dok u grafičkom dijelu daju geodetske podloge sa granicom zahvata. U dosadašnjoj praksi prilikom donošenja PPPN-a za nacionalne parkove u Crnoj Gori zonama detaljne razrade obuhvaćeno je više lokaliteta.

Tako su u postojećem NP Lovćen zonama detaljne razrade obuhvaćeni lokaliteti Ivanovih Korita (slika 16.) i Majstora, dok su se u međuvremenu u NP Skadarsko jezero na nivou studija lokacija razradila dva lokaliteta: Vranjina i Žabljak Crnojevića.



*Slika 16. Detalj sa Ivanovih korita
(Izvor: www.cetinje-mojgrad.org)*

U NP Lovćen je novim planom (koji je u usvojen u junu 2014. godine) Programskim zadatkom definisana detaljna razrada za Ivanova korita (sa posebnim akcentom na trasu buduće žičare Kotor - Ivanova korita - Cetinje); zona Majstori, gdje se želi osmisliti i u praksi otvoriti novi koncept razvoja parka zasnovan na brdskom biciklizmu, sa namjerom da se park na taj način otvori prema Budvi kao najznačajnijoj i najpoznatijoj emitivnoj turističkoj destinaciji.

U procesu izrade novih PPPN-a za Durmitorsko područje i NP Lovćen kroz Programski zadatak definisana je razrada više zona kao lokaliteta za detaljnu razradu. Tako je na području NP Durmitor u fazi Nacrta razrađeno više lokacija kao što su: Savin kuk, Vojno odmaralište, Ivan do.

Svi ovi lokaliteti su u granicama zahvata ili u kontaktnoj zoni nacionalnog parka. Realizacijom planiranih turističkih sadržaja u njima, značajno bi se uvećala turistička ponuda regiona, a paralelno sa tim i prihodi lokalnih zajednica, a time i samog nacionalnog parka.

Za NP Biogradska gora, novim PPPN-om, u okviru granica Nacionalnog parka nijesu rađene zone detaljne razrade, već su samo date generalne smjernice i UTS za unapređenje postojećih turističkih sadržaja u III zoni zaštite. Zone detaljne razrade urađene su, ali se odnose na lokalitete van granica parka i obuhvaćene su PPPN-om za Bjelasicu i Komove i to za lokacije: Žarski, Torine i Kolašin 1450.

Budući da je u proceduri izrada novog PPPN-a za NP Skadarsko jezero, Programskim zadatkom je definisano da pojedine lokacije budu predmet detaljne razrade: Vranjina, Murići i Rijeka Crnojevića. Par godina unazad, u zoni Skadarskog jezera urađene su državne studije lokacije za Virpazar i Mihajloviće. Na tim lokalitetima planirana je intenzivnija turistička valorizacija (ecolodge, ski resorts) i oni se u postojećem PPPN-u za NP Skadarsko jezero nalaze u trećem - liberalnom režimu zaštite. U toku je procedura izrade prvog PPPN-a za NP Prokletije i za očekivati je da se planeri i obrađivači opredijele da pojedine zone i lokaliteti budu predmet detaljne razrade.

Saglasno navedenom, analizirajući i istražujući detaljnu razradu pojedinih lokaliteta u nacionalnim parkovima, sa planskog i upravljačkog aspekta važno je istaći sljedeće činjenice:

- zone detaljne razrade su najpraktičniji i jedini jasno usmjeravajući koncept plana;
- kroz definisanje Programskog zadatka mora se precizno ustanoviti i prema obrađivaču jasno definisati broj zona za detaljnu razradu;
- obrađivač ih za bilo koji plan mora decidno i kvalitetno razraditi;
- moraju se stvoriti svi uslovi i pretpostavke sa svih upravljačkih instanci, da se zone detaljne razrade, odnosno postavljeni koncept u njima mora implementirati u skladu sa dinamikom realizacije plana i na cjelovit način;
- donošenje novog plana ne smije se dočekati sa neznatnim i niskim stepenom ostvarene realizacije (često i pogrešne) ili potpuno neostvarene, kao što je to bio slučaj sa prethodnim (ili još uvijek važećim) planskim dokumentima za nacionalne parkove i druge zaštićene kategorije prirodnih područja u Crnoj Gori;

➤ za buduća zaštićena područja prije izrade planova i njihovih koncepcija, sa planerskog aspekta, bitno je razmotriti sve moguće opcije i zone za detaljnu razradu, ali koje će u potpunosti biti kompatibilne sa osnovnim postulatima - funkcija zaštite kao primarni cilj;

➤ bitno je obezbijediti uslove za multidisciplinarni pristup u njihovoj izradi (konsenzus i prisustvo što većeg broja stručnih i naučnih profila).

S obzirom da zone detaljne razrade predstavljaju najoperativnije planske, a shodno tome i upravljačke smjernice, na bazi dosadašnjeg iskustva u izradi PPPN-a, prije svega kroz Programski zadatak trebalo bi studiozno analizirati i kritički preispitati koncept i nivo ostvarenosti postojećih PPPN-a, ili razvojnih koncepcija i zatečenih društvenih, ekonomskih i bio-geografskih prilika ukoliko se pristupa izradi prvog takvog planskog dokumenta. Kroz dosadašnje obrade prostora koji su prostornim planovima posebne namjene definisani kao zone detaljne razrade, javlja se niz dilema. Jedna od ključnih je da li su u Programskom zadatku ispoštovani svi preduslovi kojima bi pojedini lokaliteti unutar zone zaštićenih područja bili detaljno razrađeni i dovoljno instruktivni za buduće operativno-upravljačke mjere. Takođe, sa pravom se može postaviti pitanje da li je pravilno i na osnovu kojih parametara (uključujući geografske, predione, ukupne društveno-ekonomske i druge vrijednosti i potencijale nekog područja), izvršena dovoljno dobra i funkcionalna diferencijacija pojedinih mikrolokaliteta, za koje treba opredijeliti komplementaran razvoj u skladu sa nosivim kapacitetima prostora i mogućim uticajima izgradnje prateće infrastrukture na stanje biodiverziteta i moguće štetne posljedice na stanje pojedinih staništa i habitata unutar nekog zaštićenog područja.

Budući da su zonama detaljne razrade ponuđene planske mogućnosti za održivu valorizaciju pojedinih mikrolokaliteta, a naročito turizma zasnovanog na prirodi, javlja se dilema da li su naručiocu planova i njihovi obrađivači mogli uzeti u obzir još neke mikrolokalitete u rubnim područjima nekog zaštićenog područja. Izvjesno je da bi detaljnom razradom još nekih mikrolokaliteta (primarno u zoni Skadarskog jezera i Durmitorskog područja) planeri obezbijedili jasnije smjernice i dali više mogućnosti upravljačima kako i na koji način mogu obezbijediti adekvatno sprovođenje upravljačkih mjera koje bi doprinijele diverzifikaciji turističkog proizvoda i drugih sa njim povezanih uslova održivog korišćenja prostora uz obavezno poštovanje ustanovljenih ekoloških uslova određenog područja. Unapređenjem turističke ponude, upravljači sadašnjih i budućih zaštićenih područja dugoročno bi obezbijedili uslove za održivo upravljanje područjem. Te upravljačke mjere (kroz instruktivnije smjernice postojećih detaljnih razrada ili novih razrada određenih mikrolokaliteta), doprinijele bi generisanju i alokaciji novih finansijskih sredstava od održivog oblika korišćenja prirodnih resursa (turizam, ribarstvo, sportski ribolov, vinski putevi, proizvodnja hrane, tradicionalni način poljoprivrede i dr.). To bi svakako povoljno uticalo na poziciju samih upravljača i njihovu manju zavisnost od kontribucija iz državnog ili opštinskog budžeta. Pored toga, to bi svakako dalo nemjerljiv značaj u poboljšanju standarda života lokalnih zajednica u nekom zaštićenom području i njihovom lakšem i bržem adaptiranju na režime zaštite koje svako zaštićeno područje u svojoj suštini mora da posjeduje. Godine koje dolaze, ali i analize pojedinih komponenti iz odabranih studija slučaja Prostornih planova na osnovu metode stratifikacije i komparativne analize pojedinačnih elemenata, dokazaće opravdanost potrebe za kompleksnijim planerskim, a shodno tome i upravljačkim pristupom u razradi pojedinih mikrolokaliteta. Detaljnom razradom većeg broja mikrolokaliteta dale bi se veće mogućnosti upravljačima zaštićenim područjima da direktno ili u koordinaciji sa privatno-javnim sektorom obezbijede održivo korišćenje prostora i određenih površina za održivi razvoj pomenutih potencijala.

10.2.2. URBANISTIČKO-TEHNIČKI USLOVI ZA IZGRADNJU OBJEKATA

Planskim dokumentom se, prilikom definisanja uslova za uređenje prostora, definišu sljedeći parametri bitni u koncepciji planirane namjene određenih površina, odnosno mogućnosti građenja objekata na planom definisanim lokacijama u zaštićenom prirodnom dobru. Sa aspekta planiranja oni su determinisani na sljedeći način:

- regulacija i nivelacija;
- spratnost objekata;
- uslovi za nesmetano kretanje invalidnih lica.

Prethodni lokaliteti koji su kroz zone detaljne razrade definisani za korišćenje određenih površina i izgradnju turističkih objekata u nacionalnim parkovima, nijesu imali definisani ove parametre, ali su novodonešeni planovi posebne namjene i oni koji su u fazi izrade i procedure usvajanja predvidjeli navedene mogućnosti.

Njima su definisani opši uslovi za izgradnju kao što su:

- gabarite objekata projektovati u skladu sa zadatim veličinama zauzetosti terena, spratnosti i bruto građevinske površine;
- prilikom dalje projektantske razrade posebnu pažnju posvetiti arhitektonskom oblikovanju kroz očuvanje nasljeđenih ambijentalnih karakteristika, podržavanjem specifičnih oblika gradnje i formiranjem vizuelno kvalitetnih cjelina, poteza i vrijednog ambijenta;
- arhitektonski volumen objekata pažljivo projektovati sa ciljem dobijanja homogene slike naselja;
- nove objekte projektovati i graditi u skladu sa zaštitom prirode, bez krčenja šume i ugrožavanja vodotokova, sa primjenom tehnologije u zaštiti zemljišta, vode, vazduha, flore i faune;
- za izgradnju objekata koristiti kvalitetne i savremene materijale;
- preporučuje se upotreba lokalnih materijala sa primjenom arhitektonskih oblika i formi lokalne arhitekture;
- da bi se omogućila izgradnja objekata i uređenje terena, prije realizacije definisane Planom, potrebno je izvršiti nivelaciju terena i komunalno opremanje zemljišta;
- prilikom izgradnje objekata u cilju obezbjeđenja stabilnosti terena, potrebno je izvršiti odgovarajuće saniranje terena, ako za to postoji potreba;
- izgradnji objekata mora da prethodi detaljno geomehaničko ispitivanje terena, a tehničku dokumentaciju treba raditi isključivo na osnovu detaljnih geodetskih snimanja terena, geoloških i hidrogeoloških podataka, kao i rezultata o geomehaničkim ispitivanjima tla;
- izbor fundiranja objekata prilagoditi zahtjevima sigurnosti, ekonomičnosti i funkcionalnosti objekata;

➤ projektnu dokumentaciju za turističko naselje raditi u skladu sa važećim propisima za projektovanje ovakve vrste objekata.

Poštovanjem ovih zakonskih normi i odredbi proisteklih iz uslova za uređenje prostora i urbanističko-tehničkih uslova obezbijedile bi se adekvatnije i ekološki prihvatljive norme prilikom izgradnje pojedinih objekata privremenog karaktera, koji se uglavnom grade radi obavljanja komercijalne djelatnosti pojedinih poslovnih subjekata, pravnih i fizičkih lica na prostorima nacionalnih parkova. Na ovaj način se kroz adekvatan monitoring poštovanja izdatih UTS-a od strane upravljača, mogu sprovoditi kontrolni mehanizmi za sprječavanje eventualne nelegalne gradnje i devastacije prostora (principi ekološke gradnje kao primarni). Sa druge strane se mogu podsticati različiti poslovni subjekti i pojedinci da kreiraju i razviju novi turistički proizvod koji je zasnovan na prirodi, što može da ima dvostruke benefite, kako za lokalnu zajednicu tako i upravljače zaštićenim područjima prirode.

10.2.3. PREPORUKE I SMJERNICE ZA SPROVOĐENJE PPPN-a U PRAKSI

Svi prostorni planovi posebne namjene daju generalne smjernice za dalju plansku razradu, koja se definiše planovima i programima upravljanja. Tako se u suštini prostorni planovi posebne namjene sprovode u praksi kroz razradu mjera i instrumenata koji će obezbjeđivati odvijanje predviđenih aktivnosti u saglasnosti sa principima zaštite i kontrolisanog razvoja.

Prostorni planovi za područja nacionalnih parkova predstavljaju osnovne dokumente kojima se usmjerava njihov prostorni razvoj i razvoj njihove zaštitne zone, ostvaruju zajednički interesi i ciljevi subjekata planiranja, usmjerava organizacija, uređenje i korišćenje prostora, i osigurava zaštita i unapređenje sredine na obuhvaćenoj teritoriji. To podrazumijeva razradu mjera i instrumenata koji će obezbijediti odvijanje predviđenih aktivnosti u saglasnosti sa principima zaštite i usmjerenog razvoja. Važne instrumente u sprovođenju planova predstavljaju faze i dinamika realizacije planova. Prvu fazu planskog perioda predstavlja obezbjeđivanje investicija, priprema projektne dokumentacije i infrastrukturno opremanje područja. Drugu fazu realizacije planskog koncepta predstavlja realizacija planiranih sadržaja na prostorima nacionalnih parkova i njihovim zaštitnim zonama čime se obezbjeđuje kompletan razvoj područja.

Za realizaciju planskih konceptata razvoja u PPPN-u se definiše set aktivnosti koji posebno apostrofiraju sljedeće mjere:

- utvrđivanje katastarskih granica nacionalnih parkova i njegove zaštitne zone u dijelu opština kojima ti prostori pripadaju;
- utvrđivanje granica nacionalnog parka i njihovo materijalizovanje na samom terenu;
- uspostavljanje GIS-a radi obezbjeđenja neophodnih informacija o stanju i promjenama ekosistema šuma i šumskih zemljišta, šumskog fonda, uticaja na šume, upravljanja šumama. Ovo je pogotovo immanentno nacionalnim parkovima Lovćen, Biogradska gora, Durmitor, a svakako će se odnositi i na NP Prokletije prilikom donošenja PPPN-a za ovo područje;
- pri izradi planske dokumentacije opština, čiji prostori ulaze u sastav parkova i njihovih zaštitnih zona, neophodno je usaglasiti rješenja sa PPPN-om;

➤ neophodno je poštovati, u skladu sa kriterijumima, smjernicama i namjenom definisanom Prostornim planom, uslove za uređenje prostora kod izgradnje objekata i preduzimanja drugih radova na području nacionalnih parkova i njihovih zaštitnih zona;

U smjernicama za sprovođenje planova posebno su akcentovane sljedeće mjere:

- uređenje kontrolnih punktova na prostorima organizovanih ulaza u park;
- uređenje površina za opštu rekreaciju, kao i predviđenih šetnih i drugih pješačkih staza;
- Revitalizacija pojedinačnih objekata u funkciji poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede i turizma;
- revitalizacija „ugašenih“ sanacija i modernizacija postojećih katuna, posebno onih predviđenih za prihvata turista;
- pri izradi PUP-ova potrebno je precizno definisati rezervne zone za širenje gradskih jezgara kao i zone za razvoj turizma i drugih komplementarnih namjena u skladu sa planski definisanim principima;
- dugoročni program razvoja turizma, rekreacije i sporta prilagoditi uslovima organizacije predviđene prostornim planovima i mjerama definisanim planovima upravljanja nacionalnim parkovima;
- izrada i održavanje baze raspoloživih podataka o svim komponentama biodiverziteta, odnosno biološke raznovrsnosti svijeta u nacionalnim parkovima, čime se u kontinuitetu unapređuju saznanja iz ovog dokumenta;
- definisanje mjera prilikom kanaliziranja otpadnih voda i izbora načina njihove dispozicije;
- druge bitne mjere i preporuke za realizaciju prostornih planova posebne namjene.

Ovdje je dat kratak sažetak najvažnijih i naprioritetnijih mjera i smjernica koje su definisane u svim planovima, radi njihove efikasnije primjene u praksi i na duže staze. Sa stanovišta planiranja ove mjere svakako imaju snažan impuls na donosioce odluka da pravilno razumiju poruke i preporuke iz prostornih planova, ali i da se određene politike razvoja jasno artikulišu u skladu sa principima zaštite i usmjerenog razvoja ovih područja. U planerskoj metodologiji ove smjernice i preporuke su smislene, ali samo u situacijama kada postoji njihovo jasno i precizno sprovođenje u praksi. Tada se nakon određenog vremena može, sa jasno mjerljivim indikatorima, uočiti njihova primjena na terenu.

Međutim, čest je slučaj da se određena rješenja ne sprovode ili su teško sprovodljiva u praksi. Prilikom izrade planova, sami planeri popuštaju pred populističkim zahtjevima određenih struktura i nerealno postavljaju određene ciljeve i rokove za njihovu realizaciju.

Sa druge strane, uočljive su situacije da se u samom Programskom zadatku nijesu našli svi oni elementi koje jedan plan mora da posjeduje u svojoj konačnoj formi. Planerske kuće kojima se povjerava izrada pojedinih planova, za potrebe kvaliteta plana angažuju inostrane konsultantske kuće. To je samo po sebi dobro, ali sa druge strane može imati za posljedicu potpuno pogrešno koncipiranu ili najblaže rečeno pogrešno razrađenu koncepciju određenih

mjera koje se odnose na sami lokalitet. Ne dovodeći u pitanje referentnost određenih *consulting*-a, dominantna rješenja trebalo bi da ponudi domaća ekspertska javnost u saradnji sa referentnim kućama i pojedincima iz regiona, koji u svojim zemljama imaju iste ili slične zahtjeve, gotovo identičan kulturološki, antropološki i fizičko-geografski sklop predjela koji su tema razrade.

U tom slučaju sasvim izvjesno se ne bi dešavale situacije u kojima se Programski zadatak ispoštuje formalno-tehnički, a po svom sadržaju i po svojoj suštini ne korespondira sa stvarnim stanjem na terenu. Tako se u planskoj razradi za PPPN NP Durmitor ne bi moglo ponuditi rješenje da se planinarska staza na Durmitoru uredi poput njoj slične staze *Milford Track* na Novom Zelandu (Predlog PPPN-a za durmitorsko područje, 2014). Pored atraktivnosti predloga, oni koji poznaju teren i geomorfološke karakteristike područja Durmitora ili bilo kojeg drugog zaštićenog područja znaju da Crna Gora ne posjeduje takvu vrstu u sistemu planinarskih staza, i da ta i njima slična rješenja u praksi ne mogu biti implementirana.

Sprovođenje PPPN-a u praksi je kompleksan posao. Najčešće je naslonjen na više subjekata koji imaju ingerencije u njegovom sprovođenju (država, opštine, nacionalni parkovi). Stoga ovaj posao zahtijeva kontinuiran monitoring različitih subjekata odgovornih za njegovo sprovođenje, ali iznad svega zahtijeva neophodnu koherentnost i sinhronizaciju među njima, jer se samo u takvim uslovima plan može sprovesti u praksi i dobiti svoj puni legitimitet i smisao.

Sprovođenje PPPN-a u praksi se dobrim dijelom obezbjeđuje donošenjem planova upravljanja za nacionalne parkove. Oni razrađuju set strateških mjera kojima se želi ostvariti najveći mogući stepen zaštite i održivog razvoja u nacionalnim parkovima. Njihovo operativno sprovođenje obezbjeđuje se donošenjem i usvajanjem jednogodišnjih programa upravljanja čiji se sadržaj definiše posebnim Zakonom o nacionalnim parkovima.

10.2.4. OSTALA PROSTORNO-PLANSKA DOKUMENTACIJA I NJIHOV ODNOS PREMA ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA U SPROVOĐENJU UPRAVLJAČKIH MJERA

Osim PPCG-a kao strateškog dokumenta koji tretira problematiku prostornog planiranja i definiše ključne osnove za planiranje zaštićenih područja, ali i ostalih segmenata razvoja u zemlji, PPPN-a sa kojim je u direktnoj korelaciji i rade se isključivo za zaštićena područja, postoje i drugi planovi na državnom i lokalnom nivou koji na implicitan način tangiraju status organizacije i zaštite prirodnih područja.

To se prije svega odnosi na dokumenta na lokalnom nivou, PUP - prostorno urbanističke planove opština, zatim i na državne i lokalne studije lokacija.

PUP-ovi su u dosadašnjem periodu rađeni ili su u procesu izrade za većinu opština u Crnoj Gori. Tamo gdje nijesu urađeni ili usvojeni novi PUP-ovi, na snazi su GUP-ovi koji su sedamdesetih ili osamdesetih godina prošlog vijeka rađeni za svaku teritoriju opština pojedinačno. GUP-ovi uglavnom nijesu u svojoj planskoj koncepciji razmatrali status zaštićenih prirodnih područja, ali je situacija prilično drugačija prilikom izrade novih dokumenata, tzv. PUP-ova. Međutim, oni samo indirektno, kao planovi nižega reda u odnosu na PPPN-ove, imaju za cilj razradu prostora nacionalnih parkova i u suštinskom smislu samo se nadovezuju na ponuđena rješenja iz PPPN-a, sa kojima su u indirektnoj korelaciji.

Iako rađeni za većinu opština u Crnoj Gori, PUP-ovi plediraju da svojim preporukama utiču na politiku razvoja zaštićenih područja. To je i logično budući da razvoj jednog područja (makar se radilo i o području nacionalnog parka) ne može da se posmatra izolovano, i da su planerska rješenja u snažnoj interakcijskoj vezi i međuzavisnosti. U analizi pojedinih PUP-ova mogu se uočiti preporuke i određena rješenja za prostore nacionalnih parkova koja nijesu u saglasju sa definicijom nacionalnog parka, niti ciljevima njihovog razvoja. To je bio i slučaj prilikom izrade PUP-a opštine Plav. Tom prilikom, obrađivač plana je predlagao smanjenje granica nacionalnog parka i drugačiju viziju razvoja od one koja je etablirana u stručnoj podlozi - Studiji opravdanosti za proglašenje prostora NP Prokletije. Eventualno usvajanje ovakvih rješenja obesmisli bi prethodna rješenja do kojih se došlo uz mnogo kompromisa i polemika u javnosti, da prostor sa visokim stepenom vrijednosti prirodnog okruženja zadobije status nacionalnog parka.

Prostorno urbanistički planovi su usvojeni ili su u završnoj fazi usvajanja za teritorije opština Bar, Podgorica, Cetinje, Kolašin, Mojkovac, Žabljak, Šavnik i Plužine. Njihovom analizom može se zaključiti da su urađeni korektno, i da u svojim planskim projekcijama nijesu ni na koji način tretirali prostore nacionalnih parkova drugačije od definisanih planskih koncepcija iz PPPN-a.

Njihova ključna uloga u odnosu prema zaštićenim područjima je planiranje zaštite i organizacije prostora u oblastima koji u budućnosti treba da dobiju status zaštićenog područja, ranga nižeg od nivoa nacionalnog parka. To se u najvećem dijelu odnosi na regionalne i parkove prirode, spomenike prirode, predjele izuzetnih prirodnih odlika, dakle na one prirodne predjele kojima shodno Zakonu o zaštiti prirode upravljač može biti lokalna samouprava.

Od drugih prostorno-planskih akata koji su važni sa stanovišta planiranja i organizacije zaštićenih predjela mogu se izdvojiti DUP-ovi koji se odnose na gradska jezgra i gradsko građevinsko zemljište, zatim lokalne i državne studije lokacija.

Što se tiče DSL-a na prostoru nacionalnih parkova posljednjih godina urađene su: DSL Vranjina, DSL Žabljak Crnojevića i DSL Mihailovići na prostoru NP Skadarsko jezero. Njima je definisan način valorizacije mikro cjelina, diferenciranih, uglavnom sa ciljem izgradnje turističkih kompleksa u nekom zaštićenom području prirode (u ovom slučaju na prostoru NP Skadarsko jezero).

10.2.5. STRATEŠKA PROCJENA UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU U POSTUPKU DONOŠENJA PPPN-a I DRUGIH PROSTORNO-PLANSKIH DOKUMENATA ZA ZAŠTIĆENA PODRUČJA PRIRODE

Činjenica da se planskim rješenjima, u prostornim i urbanističkim planovima, u velikoj mjeri utiče na kvalitet pojedinih elemenata životne sredine, nameće se značaj planiranja prostora za obezbjeđivanje zdrave životne sredine kao jedne od osnovnih ljudskih potreba. Kako se u mnogim planskim dokumentima nije vodilo računa o aspektu životne sredine, ili ne u mjeri u kojoj je to bilo potrebno, javila se potreba za uvođenjem strateške procjene uticaja, koja ima za cilj da sagleda i provjeri da li su planska rješenja u skladu sa zaštitom životne sredine i principom održivog razvoja.

Ciljevi strateške procjene se mogu podijeliti na opšte i posebne.

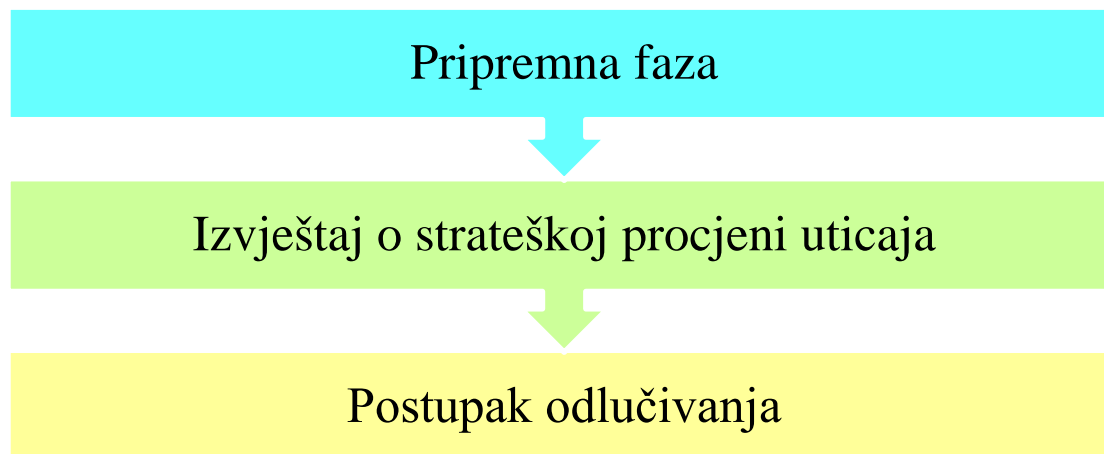
Opšti cilj SPU-a⁸ je prikupljanje podataka o stanju životne sredine, strateških pitanja zaštite životne sredine od značaja za Republiku, kao i ciljeva i zahtjeva u oblasti zaštite životne sredine relevantnih sektorskih dokumenata.

Posebni ciljevi strateške procjene predstavljaju razradu opštih ciljeva a definišu se na osnovu opštih ciljeva strateške procjene, definisanih planskih postavki i koncepcija.

Na osnovu definisanih posebnih ciljeva izvršio se izbor odgovarajućih indikatora koji su se koristili u izradi strateške procjene. Indikatori su veoma prikladni za mjerenje i ocjenjivanje planskih rješenja sa stanovišta mogućih šteta u životnoj sredini i za utvrđivanje nepovoljnih uticaja koje treba smanjiti ili eliminisati (Filipović, 2011). Oni su sredstvo za praćenje izvjesne promjenljive vrijednosti u prošlosti i sadašnjosti, a neophodni su kao ulazni podaci za planiranje.

Ciljevi izrade strateške procjene su:

- obezbjeđivanje da pitanja životne sredine i zdravlje ljudi budu potpuno uzeta u obzir prilikom razvoja planova i programa;
- uspostavljanje jasnih, transparentnih i efikasnih postupaka za stratešku procjenu;
- obezbjeđivanje učešća javnosti;
- obezbjeđivanje održivog razvoja;
- unapređivanje nivoa zaštite zdravlja ljudi i životne sredine.



Slika 17. Postupak sprovođenja Strateške procjene uticaja

Strateška procjena se vrši za planove ili programe prilikom čije realizacije postoji mogućnost izazivanja znatnih posljedica po životnu sredinu. Izrada strateške procjene je obavezna za planove ili programe iz oblasti poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, rudarstva, turizma, regionalnog razvoja, telekomunikacija,

⁸SPU - Strateška procjena uticaja je tekovina proistekla iz Zakona o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu („Službeni list Crne Gore“, br. 80/05), kojim je između ostalog utvrđeno da se SPU vrši za planove ili programe čijom izradom postoji mogućnost da njihova realizacija izazove znatne posljedice po životnu sredinu.

upravljanja otpadom, vodama, morskim dobrom, urbanističkog ili prostornog planiranja (slika 17.).

Odluku o potrebi strateške procjene donosi organ nadležan za pripremu plana i programa, po prethodno pribavljenom mišljenju organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine, organa nadležnog za poslove zdravlja i drugih zainteresovanih organa i organizacija

10.2.6. FAZE U POSTUPKU IZRADE STRATEŠKE PROCJENE UTICAJA

Postupak izrade strateške procjene uticaja dijeli se na tri faze (slika 18.):

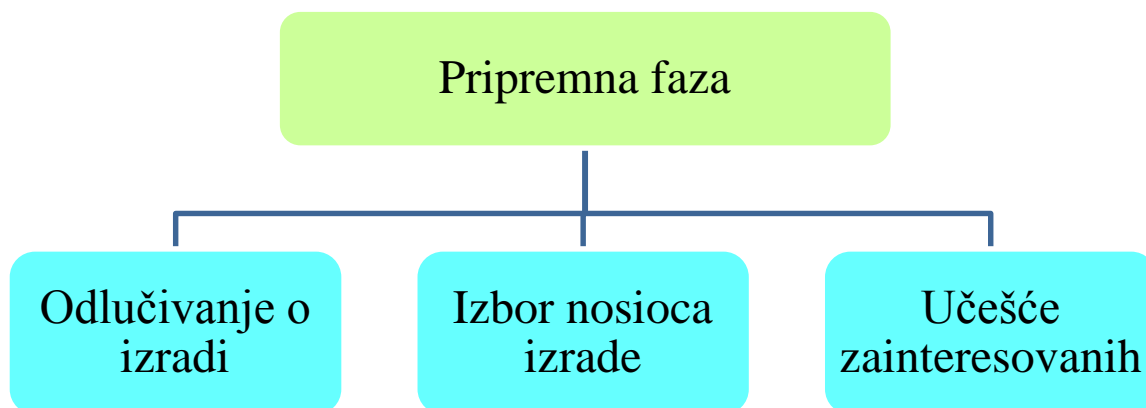
1. pripremna faza;
2. izvještaj o strateškoj procjeni uticaja;
3. postupak odlučivanja.

1. Pripremna faza kao prva faza u postupku strateške procjene podrazumijeva tri vrste aktivnosti koje se preduzimaju od strane državnih organa nadležnih za pripremu plana:

- *Odluka o izradi SPU-a* – Odluku o izradi SPU-a donosi organ nadležan za pripremu plana. Na republičkom nivou to je ministarstvo, a na lokalnom najčešće odjeljenje ili sekretarijat za urbanizam ili stambeno-komunalne poslove. Postoji takođe i mogućnost da se ne iraduje SPU, o čemu prethodno mora biti pribavljeno mišljenje organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine, uz navođenje razloga i kriterijuma na osnovu kojih je ocijenjeno da ne postoji mogućnost značajnijih uticaja na životnu sredinu.

- *Izbor nosioca izrade izvještaja o SPU* – Aktivnost oko izbora obrađivača Izvještaja o SPU obavlja organ nadležan za pripremu plana po postupku koji je utvrđen zakonom. Obradivač prostornog plana može da bude i obrađivač Izvještaja o SPU, a mogu se angažovati i različiti obrađivači.

- *Učešće zainteresovanih organa i organizacija* – U pripremi odluke o izradi SPU-a, pored organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine, pribavlja se i mišljenje zainteresovanih organa i organizacija.

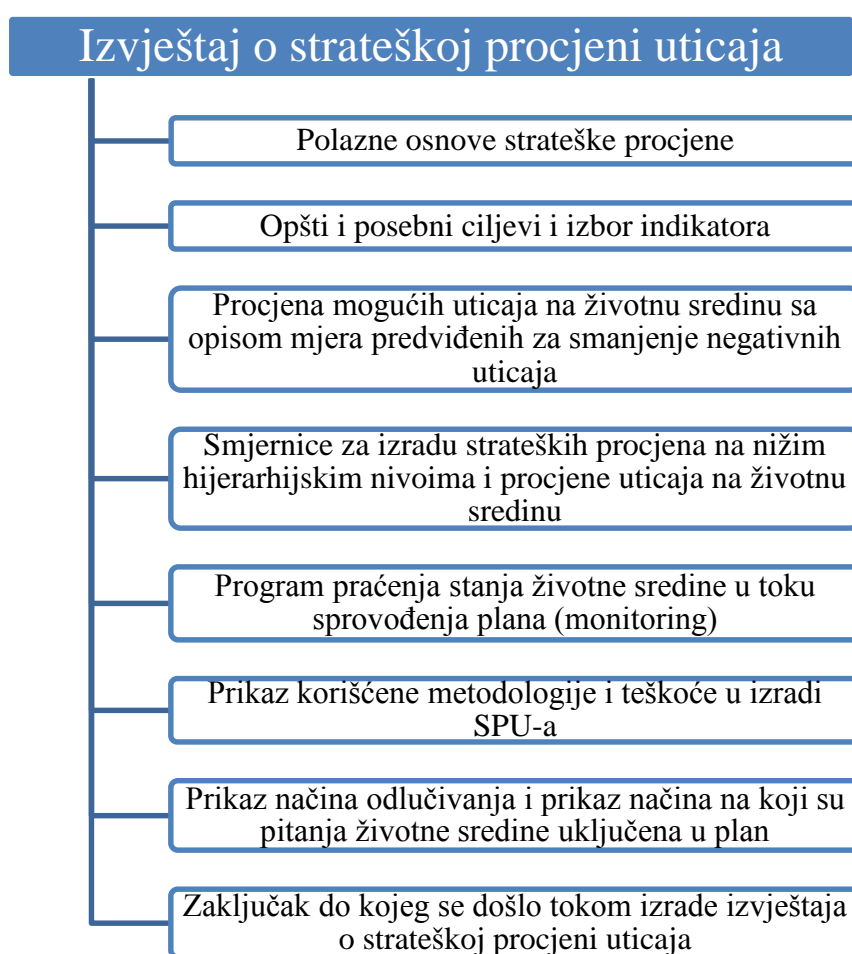


Slika 18. Postupak izrade Strateške procjene uticaja

2. Izvještaj o SPU je druga faza postupka SPU-a i predstavlja dokument kojim se opisuju, vrednuju i procjenjuju mogući značajni uticaji na životnu sredinu. Njime se takođe određuju mjere za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu. Izvještaj je dio dokumentacije koja se prilaže uz plan, tj. čini njegov sastavni dio (slika 19.).

Osnovni sadržaj Izvještaja propisan je članom 12 Zakona o strateškoj procjeni uticaja. Osnovu za detaljnu razradu Izvještaja o SPU čine:

- obuhvat koji je definisan Odlukom o izradi strateške procjene;
- elementi koji su predstavljeni članovima 13.-17. Zakona o strateškoj procjeni uticaja;
- prilozi I i II istog Zakona.

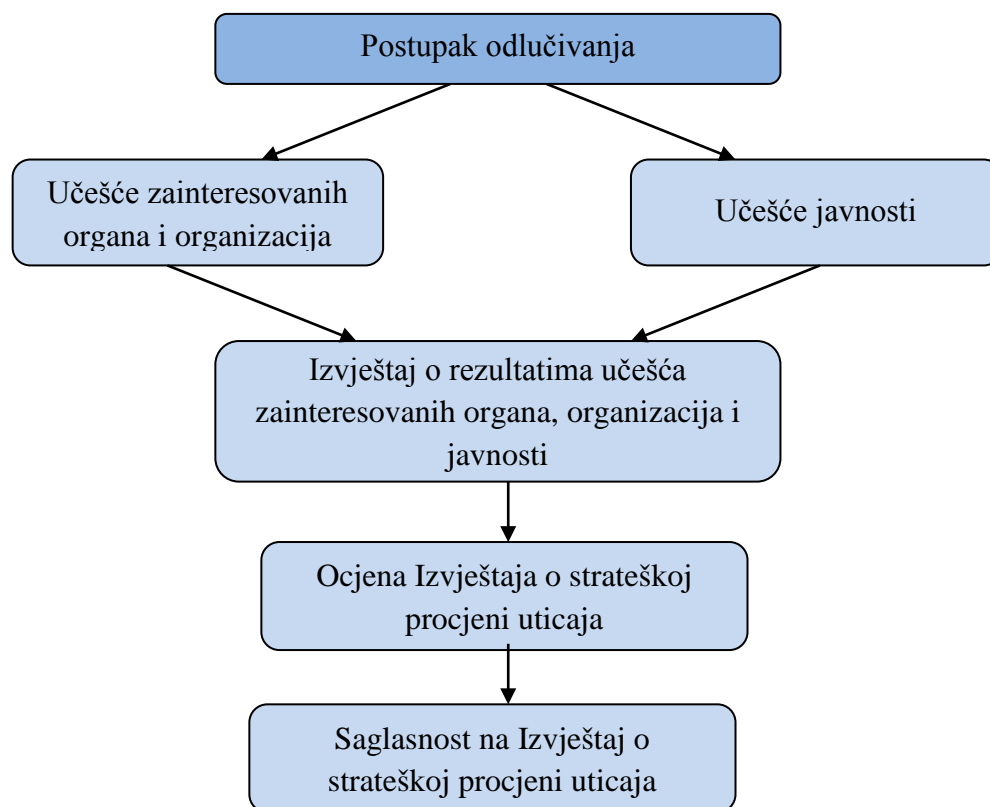


Slika 19. Izvještaj o Strateškoj procjeni uticaja

3. Postupak odlučivanja obuhvata aktivnosti vezane za učešće zainteresovanih organa, organizacija i javnosti, kao i aktivnosti na ocjeni Izvještaja i dobijanja saglasnosti na Izvještaj o SPU, a koje obezbjeđuje organ nadležan za pripremu plana (slika 20.).

Organ nadležan za pripremu plana obezbjeđuje učešće zainteresovanih organa i organizacija i javnosti u postupku pribavljanja saglasnosti na Izvještaj o strateškoj procjeni.

Postupak odlučivanja koji predstavlja treću fazu u postupku strateške procjene važna je karika u čitavom procesu koji se odnosi na stratešku procjenu uticaja u kojoj mogu uzeti učešće zainteresovani organi i organizacije, stručna i laička javnost na osnovu čijeg mišljenja se radi Izvještaj o rezultatima njihovog učešća, ocjena Izvještaja i na kraju saglasnost na Izvještaj o strateškoj procjeni uticaja.



Slika 20. Postupak odlučivanja o izvještaju, ocjeni i saglasnosti na izvještaj o SPU

Sam postupak odlučivanja, kao što je već rečeno, podrazumijeva sljedeće komponente:

a) *Učešće zainteresovanih organa i organizacija* – zainteresovanim organima i organizacijama dostavlja se na mišljenje Izvještaj o SPU na koji mogu u roku od 30 dana dostaviti svoje sugestije, primjedbe i mišljenja.

b) *Učešće javnosti* – javnost se obavještava putem sredstava javnog informisanja o načinu i rokovima uvida u izvještaj, kao i vremenu i mjestu održavanja javne rasprave. Tokom trajanja javnog uvida javnost može dostaviti svoje sugestije, primjedbe i mišljenja na Izvještaj.

c) *Izvještaj o učešću zainteresovanih organa, organizacija i javnosti* – nakon završetka javnog uvida, organ nadležan za pripremu plana izrađuje Izvještaj o svim pristiglim primjedbama, sugestijama i mišljenjima, odnosno učešću zainteresovanih organa, organizacija i javnosti.

d) *Ocjena izvještaja o strateškoj procjeni* – izvještaj o SPU, zajedno sa izvještajem o učešću zainteresovanih organa, organizacija i javnosti, dostavlja se organu nadležnom za poslove zaštite životne sredine radi dobijanja saglasnosti. Ocjenjivanje Izvještaja o SPU se

vrši na osnovu kriterijuma sadržanih u zakonu, a po potrebi može se pribaviti stručno mišljenje neke ovlašćene organizacije ili stručnih lica za pojedine oblasti.

e) *Saglasnost na izvještaj o SPU* – na osnovu sprovedene procedure i ocjene Izvještaja o SPU, organ nadležan za poslove zaštite životne sredine daje saglasnost na Izvještaj o SPU ili odbija zahtjev za davanje saglasnosti. Plan se može uputiti u dalju proceduru usvajanja bez dobijene saglasnosti na Izvještaj o SPU.

U prethodnim redovima opisane su generalne smjernice u procesu primjene SPU-a, i svih neophodnih elemenata i faza u postupku njene primjene i odnosa primjene sa paralelnim postupkom donošenja konkretnih planova za koje se donosi odluka o izradi SPU-a. Međutim, u ovom procesu veoma važnu ulogu ima način i stepen integrisanja javnosti u sam proces SPU-a.

Brojni domaći i međunarodni autori ističu važnost i neophodnost učešća zainteresovanih strana, organizacija, državnih institucija, pojedinaca, civilnog sektora u ovaj proces. Dosadašnja iskustva govore da su učesnici u javnim konsultacijama i raspravama uglavnom fokusirani na sam plan, a znatno u manjem obimu ili beznačajno na procese u vezi izrade i izvještaja o SPU. Često se dešava da se na pitanja o životnoj sredini (koja su veoma rijetka) od obrađivača i ne dobijaju odgovori, što dodatno umanjuje značaj izrade SPU za određeni plan.

Integrisanjem javnosti i njenom značajnijom participacijom u procesima izrade SPU-a, dobili bi se konkretni benefiti. *Feed back* od zainteresovanih strana poslužio bi samim planerima i obrađivačima SPU-a, ali i u kasnijim etapama samim upravljačima zaštićenih područja da mogu kvalitetnije tretirati određena pitanja, i da ih ukupnoj javnosti učine transparentnijim. To bi samim procesima izrade plana i SPU-a dalo neophodan stepen legitimnosti, koji će poslužiti za brže i lakše prihvatanje određenih rješenja od strane ukupne javnosti, kako stručne, političke, tako i šire laičke javnosti.

10.2.7. ZONIRANJE ZAŠTIĆENIH PODRUČJA U SKLADU SA PPPN-om

Zoniranje nacionalnih parkova u Crnoj Gori se za sada sprovodi kroz donošenje PPPN-a (prostornih planova posebne namjene). Takav je bio koncept i ranije, ali je to konačno definisano donošenjem novih PPPN-a za Durmitorsko područje, PPPN-a za region Bjelasice i Komova i novim PPPN-om za područje NP Lovćen.

Bitna razlika u odnosu na prethodne planove jeste drugačiji pristup zoniranju. On se ogleda u novim okolnostima na prostorima parkova, novim planovima za njihovu valorizaciju i korišćenje prostora parkova za projekte koji su proglašeni projektima od velikog državnog značaja, a ticali su se prostora i pojedinih lokaliteta pojedinih parkova.

Danas u izmijenjenim okolnostima su i drugačiji raspored i površine pojedinih zaštićenih zona u NP Durmitor. Studijom revizije granica za NP Durmitor došlo je do prekompozicije površina u parku. Iz razloga prekomjerne i stihijske izgradnje u vremenu ekonomskog buma, pokrenuta je inicijativa za isključenje pojedinih lokaliteta iz granica parka, kao što su: Virak, Pošćenje i Motički Gaj. Posljednjih godina i decenija zbog nagle urbanizacije i pritiska za izgradnjom vikend zona, taj dio parka funkcionisao je u potpunoj suprotnosti sa definicijom i suštinom postojanja nacionalnog parka. Izradom novog prostornog plana predviđeno je isključenje pomenutih naselja iz zone nacionalnog parka, njima će u formalnom smislu upravljati lokalna samouprava opštine Žabljak.

Kao kompezacione mjere koje bi nadoknadile gubitak određene površine i bile priključene nacionalnom parku, kroz izradu studije predložene su neke druge zone, koje imaju izuzetne predione i ukupne ekosistemske odlike. Radi se o kanjonu Nevidio i prašumskom kompleksu Dragišnice, ali taj proces nije priveden kraju krivicom Opštine Šavnik, koja je iskazala interes da sama upravlja ovim prostorom.

Novim prostornim planom za NP Biogradska gora pored dvije, već postojeće zone zaštite, planom je definisana i treća (što je imanentno evropskoj praksi zoniranja). Tako je na jednom malom prostoru, na lokalitetima Šiška i Suvodo ustanovljena zona trećeg (liberalnog) režima zaštite, gdje su planom date preporuke i smjernice za revitalizaciju starih katuna i oživljavanje tradicionalnih vrijednosti privređivanja na tom prostoru.

Planirana izgradnja i trasa žičare Kotor - Ivanova Korita, kao i donošenje DPP-a za koridor dalekovoda 400 kV sa optičkim kablom od crnogorskog primorja do Pljevalja, implicirali su donošenje novog PPPN-a za NP Lovćen, gdje je umjesto do sada dvije ustanovljene zone zaštite, definisana i treća zona. Tako je zoniranje ovog parka suštinski izmijenjeno u odnosu na prethodno. Sada prva zona sa strogim režimom zaštite iznosi oko 26% ukupne površine parka. Pomenuta trasa žičare sa svojim pratećim sadržajima, kao i trasa koridor dalekovoda 400 kV planirana je kroz treću zonu zaštite parka.

Međutim, kada je zoniranje zaštićenih područja u Crnoj Gori u pitanju, činjenica je da pojam zoniranja sa tačno definisanim režimima zaštite nije ugrađen u Zakon o zaštiti prirode. To je sa stanovišta planiranja i upravljanja zaštićenim područjima neophodnost i realna potreba, da se kroz sistemski Zakon o zaštiti prirode ugradi norma koja će usmjeravati zoniranje sadašnjih, ali nadasve budućih zaštićenih područja u Crnoj Gori.

Shodno sadašnjem definisanju granica i zona zaštite odnos režima zaštite po pojedinim nacionalnim parkovima je sljedeći:

Prema važećem PPPN-u za NP Skadarsko jezero čija ukupna površina iznosi 40.000 ha odnos zona zaštite je sljedeći:

- prva zona obuhvata 2.500 ha ili 6% ukupne teritorije;
- druga zona usmjerene zaštite iznosi 10.500 ha ili 26% ukupne teritorije;
- treća zona zaštite (liberalni oblik zaštite) iznosi 27.000 ha ili 68% ukupne zaštite.

Iz ovog se može zaključiti da je u odnosu na veličinu teritorije parka prva zona zaštite mala. Shodno preuzetim preporukama od IUCN-a (preferencija do 75% primarno zaštićene teritorije (Dudley, 2008) u novom PPPN-u čija se izrada očekuje, taj odnos kategorija zaštite biti značajnije izmijenjen u perspektivi i korespondirati sa ciljevima i misijom nacionalnog parka. Preferencija do 75% primarno zaštićene teritorije kod mnogih upravljača u početku je izazivala nedoumice i brojne kontroverze, da li je moguće na tolikoj teritoriji zaštićenog područja imati najstrožiji režim zaštite. Međutim, u kasnijim interpretacijama eksperata iz IUCN-a, objašnjeno je da 75% ne znači a priori da se na toj teritoriji ne mogu izvoditi različite aktivnosti. To znači da je i dalje moguće korišćenje prostora i sprovođenje aktivnosti koje se odnose na: tradicionalni način ispaše, sanitarno-uzgojne mjere u šumama, turističko-rekreativne aktivnosti ali bez građenja novih sadržaja: ugostiteljskih, smještajnih i dr. Dalje preporuke su da preostalih 25% teritorije budu zone intenzivnog korišćenja, koje bi akumulirale dovoljno ekonomskih sredstava za funkcionisanje zaštićenog područja.

NP Biogradska gora u skladu sa novim PPPN-om za region Bjelasice i Komova, odnosno dijela koji se odnosi na NP Biogradska gora umjesto dvije, ima tri zone zaštite.

U odnosu na ukupnu površinu parka koja iznosi 5.650 ha odnos zona je sljedeći:

- prva zona zaštite iznosi 2.600 ha ili 46% ukupne površine parka;
- druga zona zaštite iznosi 2.850 ha ili 50% ukupne površine parka;
- treća zona zaštite iznosi 200 ha ili 4% ukupne površine parka.

Ovaj park ima najstrožiji režim zaštite u odnosu na druge nacionalne parkove. To je svakako u saglasju sa njenim izvornim prirodnim vrijednostima, odnosno činjenicom da Biogradsko jezero sa okolinom predstavlja jedno od najstarijih prašumskih rezervata u Evropi.

NP Lovćen zauzima površinu od 6.220 ha, od čega:

- prva zona iznosi 1.482 ha, od čega su 285 ha posebni rezervati prirode (šumske sastojine);
- druga zona zaštite iznosi 1.625 ha;
- treća zona zaštite iznosi 3.114 ha (odnosno oko 50% površine parka), što u odnosu na ostale nacionalne parkove predstavlja značajno veći obuhvat površine u kojima postoji najliberalniji oblik zaštite.

NP Durmitor je drugi po površini NP u Crnoj Gori čija površina iznosi 33.180 ha. Shodno trenutnom zoniranju režimi zaštite su podijeljeni na sljedeći način:

- prva zona zaštite iznosi 4.600 ha, što je oko 14% ukupne površine parka;
- druga zona zaštite iznosi 23.800 ha, što čini oko 72% površine parka;
- treća zona zaštite iznosi 4.500 ha, odnosno 14% površine parka.

Iz navedenog teksta može se uočiti da gotovo u svim nacionalnim parkovima najveću površinu zauzimaju druga ili treća zona zaštite, dok su strogi režimi zaštite koncentrisani uglavnom na maloj površini. Tako, na primjer, u NP Skadarsko jezero treća zona zaštite iznosi 27.000 ha, tj. blizu 70% površine parka. Intencija je da se kroz izradu novog Prostornog plana posebne namjene za područje NP Skadarsko jezero uradi novo zoniranje i da se status pojedinih strogih rezervata redefiniše. Za razliku od NP Skadarsko jezero, zbog svoje specifičnosti, najveći procenat strogog režima zaštite ima NP Biogradska gora koja od svoje ukupne površine u prvoj zoni ima 2.600 ha, dok treća zona obuhvata svega 200 ha ili 4% ukupne površine parka.

Tabela 5. Površina nacionalnih parkova Crne Gore i režimi zaštite izraženi u hektarima

NP	UKUPNA POVRŠINA (ha)	I ZONA (ha)	II ZONA (ha)	III ZONA (ha)	BUFER ZONA (ha)
NP LOVČEN	6.220	1.482	1.625	3.114	8.530
NP DURMITOR	33.180	4.600	23.800	4.500	67.415
NP BIOGRADSKA GORA	5.650	2.600	2.850	200	14.000
NP PROKLETIJE	14.300	-	-	-	-
NP SKADARSKO JEZERO	40.000	2.500	10.500	27.000	-
UKUPNO	99.350	11.182	38.775	34.814	89.945

S obzirom da PPPN za NP Prokletije još uvijek nije urađen, samim tim za ovaj park nije urađeno ni zoniranje na način na koji je to urađeno za preostala četiri nacionalna parka. Jedini predlog zoniranja dat je u Stručnoj podlozi - Studiji zaštite opravdanosti, što će svakako biti osnova i poslužiti kao parametar za zoniranje parka prilikom izrade PPPN-a za NP Prokletije.



Slika 21. NP Prokletije
(Izvor: www.booking.com)

Slika 21. prikazuje motiv planinskog masiva NP Prokletije koji je posljednji proglašen u Crnoj Gori i iz naprijed navedenih razloga (nedostatka PPPN-a) još uvijek nema urađen sistem zoniranja, što je slučaj u ostalim nacionalnim parkovima.

Budući da je zoniranje zaštićenih područja samo kategorija, propisana Zakonom o zaštiti prirode koji taksativno nalaže tri nivoa zaštite, ali bez posebno razrađenih definicija i značenja režima zaštite za svaku zonu posebno, tako je ovaj rad na bazi analize sličnih zakona iz okruženja i nekih evropskih zakona, uzimajući u obzir crnogorske specifičnosti kod zaštićenih područja predložio definisanje zaštićenih zona na sljedeći način:

I zona zaštite

Prvu zonu zaštite predstavljaju područja od posebnog značaja sa neizmijenjenom sveukupnom prirodom, visoke biološke i predione raznolikosti i velike važnosti očuvanja u kojoj nije dozvoljen pristup posjetiocima.

U ovoj zoni mogu se sprovoditi minimalne upravljačke aktivnosti u svrhu zaštite i očuvanja biološke i predione raznovrsnosti, i uglavnom su te aktivnosti naučnog karaktera.

II zona zaštite

Ova zona predstavlja područja od velike vrijednosti za očuvanje staništa koje je podvrgnuto aktivnoj intervenciji kao načinu upravljanja, kojom se osigurava zaštita, očuvanje i revitalizacija i održavanje povoljnog stanja staništa.

Ovo je zona aktivne zaštite šumskih ekosistema, gdje se kroz aktivne intervencije upravljanja osigurava zaštita, očuvanje, unapređenje i održavanje povoljnog stanja šumskih ekosistema. U ovoj zoni mogu biti dozvoljena naučna istraživanja i praćenja stanja (monitoring), košenje, ispaša, tradicionalna poljoprivreda, obnova stočarskih katuna, kao i manje intervencije u prostoru u cilju poboljšanja sistema posjećivanja (postavljanje klupa i uređenje vidikovaca, postavljanje edukativnih i interpretacijskih sadržaja i dr.). U ovoj zoni su moguće individualne i grupne posjete isključivo na uređenim i markiranim stazama.

III zona zaštite

Ova zona predstavlja zonu naselja, tradicionalne i ekološke poljoprivrede, održivih oblika turizma, te prirodnih i kulturnih vrijednosti. U ovoj zoni moguće su turističko-rekreativne aktivnosti sa naglaskom na razvoj posjetiteljske i turističke infrastrukture u skladu sa ekološkim standardima. U ovoj zoni su takođe moguće sve aktivnosti pobrojane u prethodnoj zoni zaštite, s tim što se intervencije u prostoru mogu proširiti na unapređenje postojećih i uređenje novih turističkih sadržaja, revitalizaciju starih katuna izvornog graditeljstva u skladu sa prostornim planom, kao i uređenje i održavanje vodotokova, i druge intervencije u prostoru koje ne ugrožavaju osnovnu funkciju zaštićenog područja, a to je očuvanje ekoloških i prirodnih vrijednosti ukupnog ekološkog sistema zaštićenog područja.

10.2.8. ZAŠTITNE (BAFER) ZONE NACIONALNIH PARKOVA I DRUGIH ZAŠTIĆENIH PODRUČJA

Kroz izradu PPPN-a za nacionalne parkove (u starim i u novousvojenim planovima) definisane su posebne zaštitne zone za sve nacionalne parkove (izuzev NP Prokletije). Zaštitne zone ili tzv. „bafer zone“ imaju prevashodnu funkciju zaštite i usmjeravanja oblika razvoja van granica zaštićenog područja. Njihov značaj se prvenstveno odnosi na to da kao zaštićeni

pojas izvan definisanih granica parka budu korektori razvoja, i u najširem mogućem smislu daju funkcionalni pečat primarnoj ulozi parkova, a to je zaštita njihovih prirodnih vrijednosti. U suštini je za sve nacionalne parkove utvrđena zona zaštite koja je daleko veća od prostora samoga parka. Tako je ilustracije radi površina NP Biogradska gora 5.650 ha, dok su granice njegove zaštitne zone preko 14.000 ha i obuhvataju znatno šire područje od područja parka. NP Durmitor trenutno obuhvata površinu koja iznosi 33.180 ha. Predlogom novog Prostornog plana za Durmitorsko područje imaće zaštitnu zonu od 66.405 ha što predstavlja dva puta veću površinu od same površine parka. NP Lovćen koji zahvata teritorije opština Budva, Kotor i prijestonice Cetinje ima površinu od 6.220 ha, dok površina zaštitne zone iznosi 8.530 ha.

Njihova praktična uloga može se posmatrati u kontekstu moderiranja i balansiranja ekonomskog razvoja opština koje se nalaze u gravitacionoj zoni parkova, koja u suštini mora korespondirati sa ključnim razvojnim i zaštitarskim ciljevima u samim parkovima. Tako bi u praktičnom smislu u zaštitnoj zoni nacionalnih parkova bile zabranjujuće ili bitno limitirane aktivnosti koje bi posredno ili neposredno imale negativan uticaj na sam park ili ga implicitno devastirale (gradnja nuklearke, kamenoloma, fabrika koje emituju razne polutante i dr.).

U prethodnom dijelu apostrofirano je zoniranje nacionalnih parkova i uopšte način zoniranja zaštićenih područja. Prema tome, prethodne definicije zona zaštite predstavljaju spoj rješenja srpskog i hrvatskog zakona o zaštiti prirode, i donekle uvažavaju dosadašnje specifičnosti i načine na koji je izvršeno zoniranje u nacionalnim parkovima Crne Gore. Ovakav tekst predstavlja radnu verziju predloga za izmjene i dopune novog Zakona o zaštiti prirode u Crnoj Gori.

U narednom dijelu ponudiće se kartografski pregled sadašnjeg zoniranja ili predloga zoniranja u nacionalnim parkovima Crne Gore, a koji je definisan rješenjima iz postojećih ili Nacrta novih PPPN-a.

Ukoliko se usvoji predloženo rješenje definicija zona zaštite u novom Zakonu o zaštiti prirode ili u najboljem slučaju usvoji u nešto redigovanom obliku, može se zaključiti da sadašnji nivo zoniranja u nacionalnim parkovima Crne Gore ne korespondira sa definicijama koje bi trebalo da budu usvojene kroz izmjene i dopune Zakona o zaštiti prirode. Stoga bi, shodno ovakvom načinu definisanja zona zaštite, bilo potrebno uraditi određene korekcije zona zaštite u nacionalnim parkovima. To se prije svega odnosi na II zonu zaštite, u okviru koje ne bi bilo moguće izvoditi određene zahvate i uređenja prostora koja ne prelaze okvire uređenja pješačkih, rekreativnih, biciklističkih staza i edukativnih sadržaja. Ako bi se hipotetički rukovodili ovim rješenjima i držali prethodnih definicija, onda ne bi bila moguća izgradnja i uređenje turističke infrastrukture i pratećih sadržaja koja je sad prisutna u II zoni zaštite, prije svega u nacionalnim parkovima: Durmitor i Skadarsko jezero. To bi svakako uslovalo različitu koncepciju prostornog razvoja u ovim nacionalnim parkovima, što ni u teorijskoj ravni nije moguće, jer u njima već postoji odavno izgrađena i planovima predviđena izgradnja novih turističkih sadržaja (restorani, *ecolodge* naselja i drugi ugostiteljski kompleksi).

Iz tog razloga bi u perspektivi trebalo pristupiti reviziji zoniranja, ali i razmisliti o drugačijoj definiciji zona i režima zaštite u zakonu. Samo na taj način bi se dostigla rješenja iz PPPN-a i Zakona o zaštiti prirode koja su kompatibilna i koja se međusobno ne isključuju.

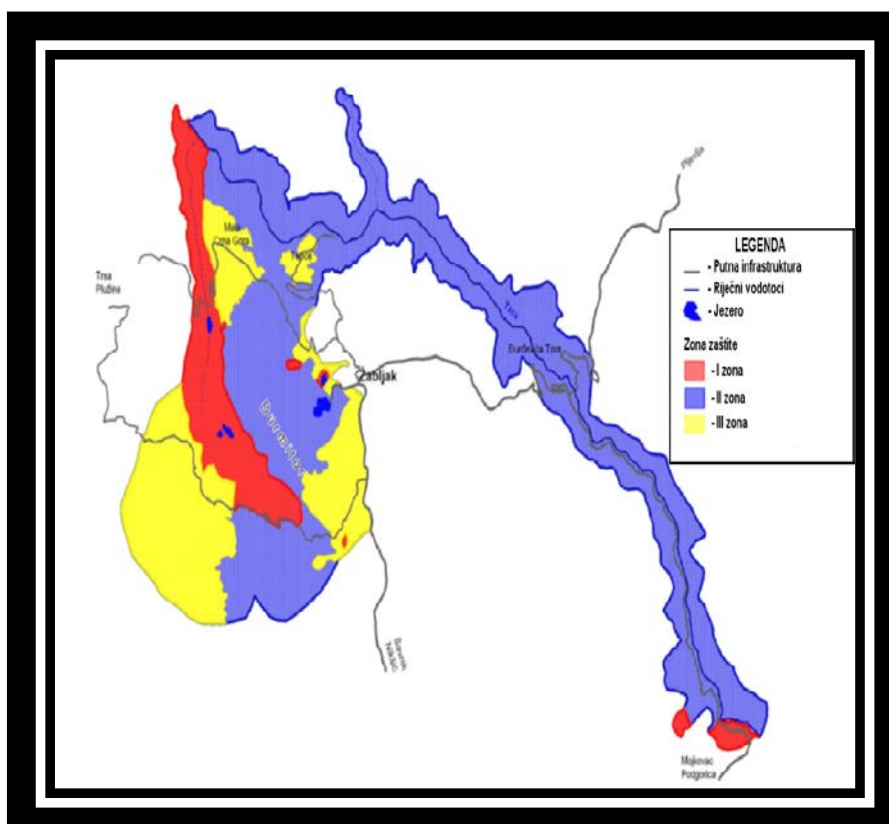
Analizom zona i režima zaštite u nacionalnim parkovima koji su definisani planovima, najcjelishodniji i najfunkcionalniji model pravilnog zoniranja, koji uvažava specifičnosti i

potrebe zaštite prirodnih vrijednosti i rijetkosti sa jedne i održivog oblika korišćenja prostora sa druge strane, jeste usvajanje modela koji bi obezbijedio optimalan način funkcionisanja i upravljačkih mehanizama u praksi na duži rok. Tako bi prema analizi sadašnjih rješenja u PPPN-u, trebalo pristupiti redefinisavanju zona i režima zaštite. To bi u praksi značilo proširenje I i III zone zaštite na račun II zone zaštite. Na taj način bi se postiglo optimalno rješenje koje obezbjeđuje primarnu zaštitu izvornih vrijednosti prostora kroz uvećanje zona zaštite i racionalno korišćenje prirodnih potencijala koje bi se postiglo proširenjem tzv. liberalne, III zone zaštite.

Proširenje I i III zone zaštite, odnosno smanjenje II zaštitne zone u najvećem obimu bi se odnosilo na NP Durmitor i Skadarsko jezero. Na njima je, zbog veličine zaštićene teritorije, skocentrisan najveći stepen prirodnih vrijednosti prostora, ali shodno tome i izgrađena (ili postoji potreba) osim turističke i druga infrastruktura (putna mreža, željeznička infrastruktura, telekomunikacioni sistemi, sistemi za vodosnabdijevanje i dr.).

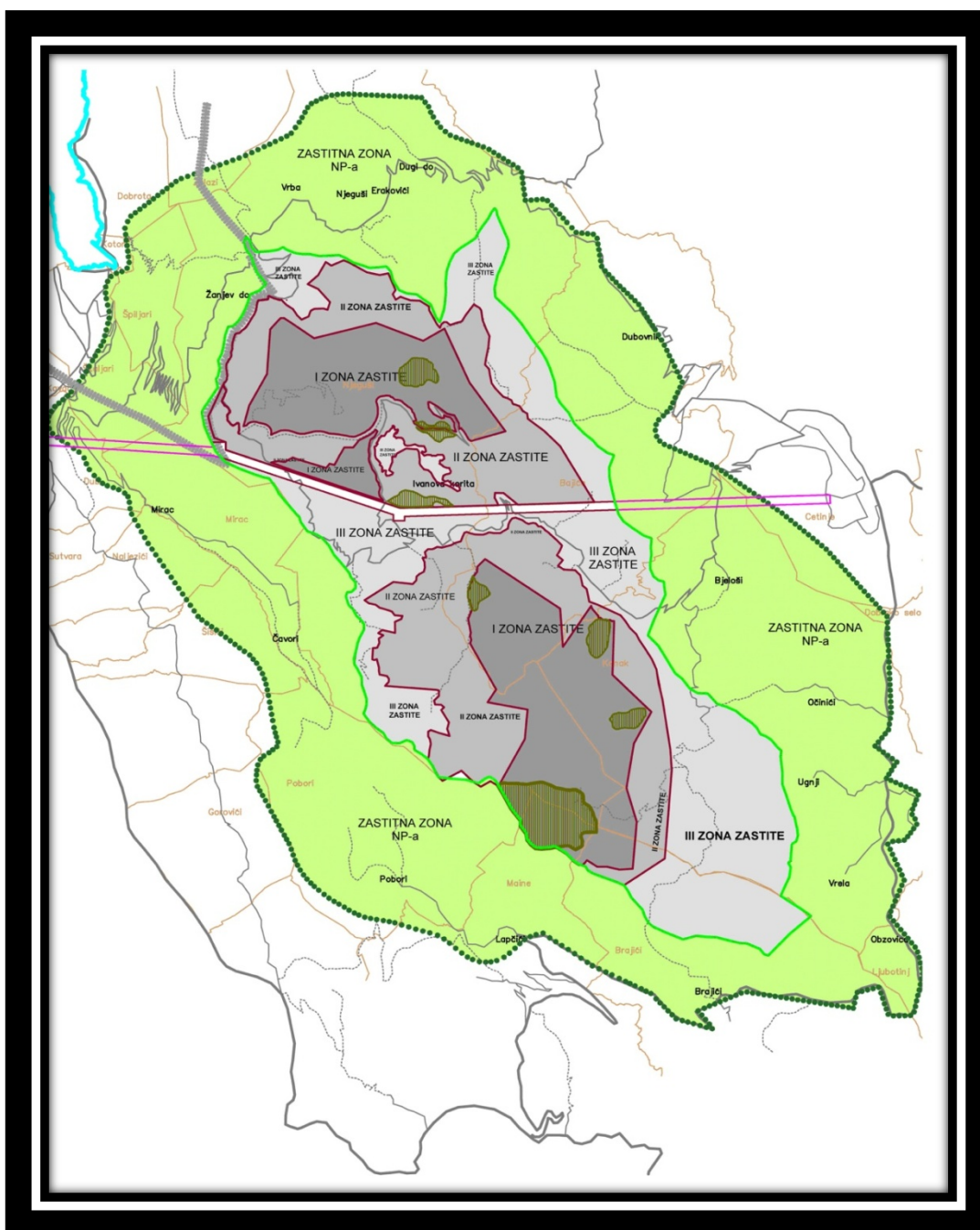
Ovakva rješenja svakako moraju biti u skladu sa preporukama IUCN-a, koji je prihvaćen od većine država u okruženju, kao i Crne Gore. Smjernice IUCN-a su da se u svakom zaštićenom području mora obezbijediti adekvatan nivo primarne zaštite koja po njihovim standardima uključuje do 75% teritorije nekog zaštićenog područja.

Na taj način će zoniranje u svojim ključnim odrednicama postati ključni dio Plana upravljanja zaštićenim područjima sa izrazitom upravljačkom i naglašenom dinamičkom funkcijom, koja se može mijenjati, ali tek nakon stvorenih uslova ili diktiranih promjena, koje neće na bilo koji način ugoroziti izvorna svojstva na kojima se temelji organizovan način upravljanja i zaštite prirode u nekom zaštićenom području.



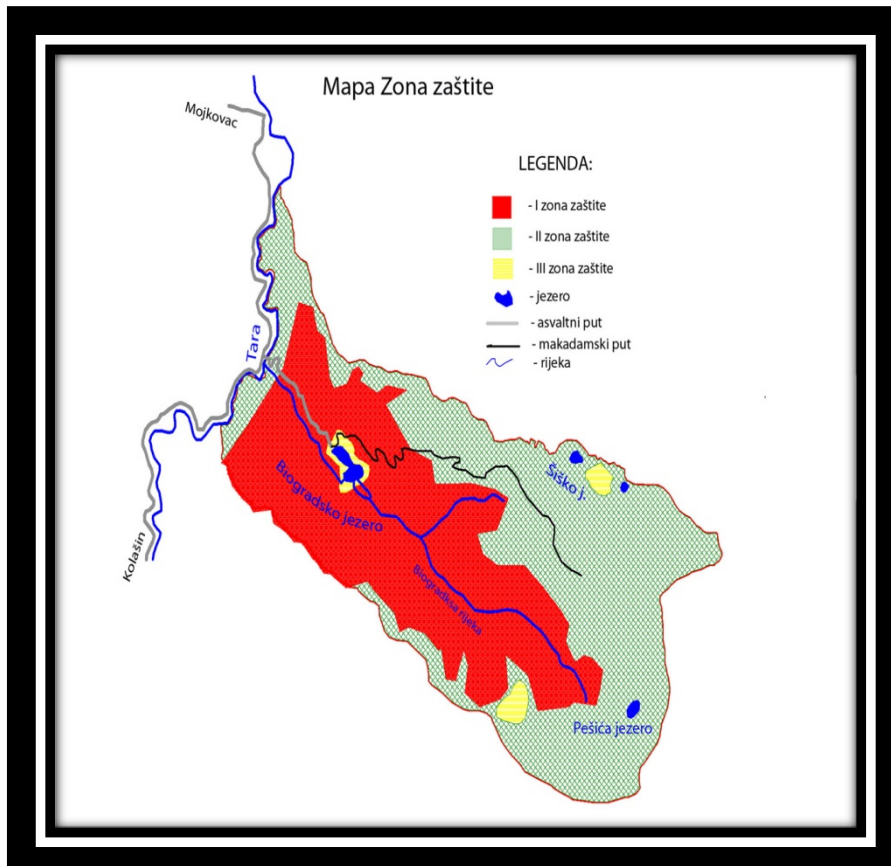
Karta 3. Zaštitne zone shodno PPPN-u za NP Durmitor
(Izvor: Predlog PPPN-a za Durmitorsko područje)

Na karti 3. prikazan je predlog zoniranja NP Durmitor koji je sadržan u Nacrtu plana koji je u skupštinskoj proceduri, pred usvajanjem. Granice zona su pretrpjele određene korekcije u odnosu na prethodni plan iz razloga što je prekomjernom urbanizacijom i neplanskom gradnjom dio parka isključen iz postojećih granica.

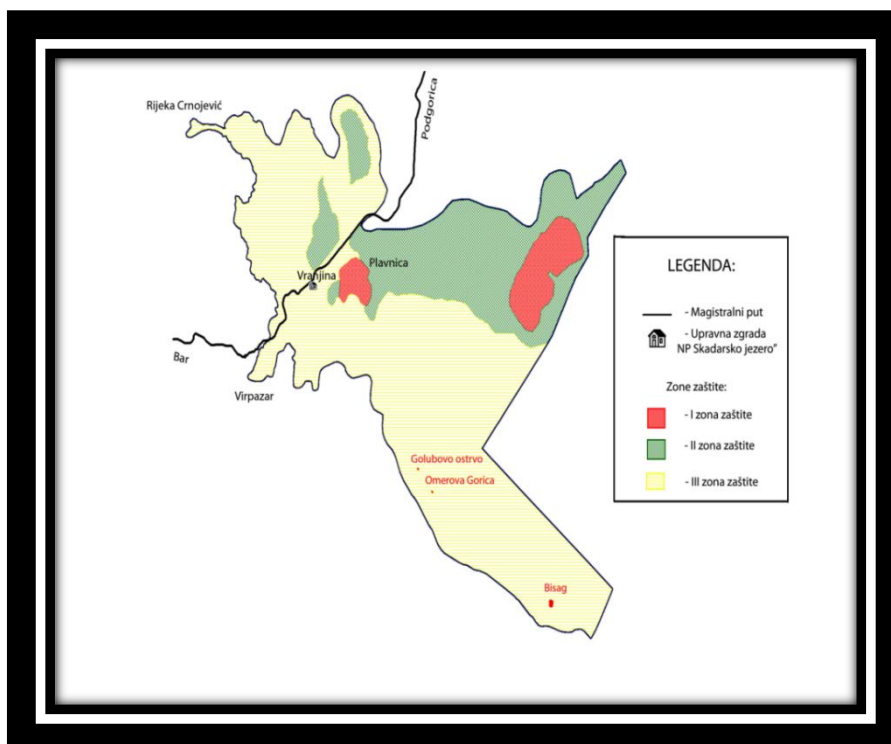


*Karta 4. Zaštitne zone za NP Lovćen
(Izvor: Prostorni plan posebne namjene NP Lovćen)*

Novim Prostornim planom posebne namjene za NP Lovćen urađeno je zoniranje koje se bitno razlikuje od prethodnog plana a determinisano je najavljenom izgradnjom žičare Kotor – Lovćen, kao i izgradnjom koridor dalekovoda 400kV sa optičkim kablom čiji dio prolazi rubnim dijelom NP Lovćen, što je prikazano na karti 4.



Karta 5. Zone zaštite NP Biogradska gora
(Izvor: Prostorni plan posebne namjene za region Bjelasice i Komova)



Karta 6. Predlog zona zaštite NP Skadarsko jezero
(Izvor: Plan upravljanja NP Skadarsko jezero)

Na kartama 5. i 6. prikazane su površine zona nacionalnih parkova Biogradska gora i Skadarsko jezero u okviru kojih su definisani posebni režimi zaštite. U odnosu na prethodni Prostorni plan posebne namjene NP Biogradska gora utvrđena je i treća zona zaštite koja obuhvata katune Šiška, Rupe Ravanjske, Lalevića Dolovi kao i dio oko Biogradskog jezera na kojem se nalazi postojeća turistička infrastruktura.

Na osnovu sadašnjeg modela zoniranja u nacionalnim parkovima, isti scenario, metodologija i kriterijumi mogu se koristiti prilikom zoniranja nacionalnog parka Prokletije, ali i budućih regionalnih parkova Piva, Komovi i drugih kategorija zaštićenih područja prirode koja se shodno Prostornom planu Crne Gore mogu proglasiti zaštićenim.

10.2.9. KOMPARATIVNA ISKUSTVA CRNE GORE U DONOŠENJU PPPN-a SA SLIČNIM PLANSKIM DOKUMENTIMA U ZEMLJAMA OKRUŽENJA (SRBIJA, HRVATSKA, SLOVENIJA)

U analizi prostorno-planske dokumentacije koja se odnosi na zaštićena područja u Crnoj Gori i zemljama neposrednog okruženju mogu se izreći sljedeće konstatacije:

Prostorno-planska dokumentacija u Crnoj Gori i neposrednom okruženju ima dosta sličnosti, ali komparativna analiza ukazuje na određene razlike u planerskom pristupu, metodologiji donošenja planova i nivoima razrade istih.

U Republici Srbiji polazne osnove za donošenje PPPN-a su metodološki i ciljno vrlo slične ili gotovo identične sa polaznim osnovama za donošenje PPPN-a u Crnoj Gori, to se prije svega odnosi na nacionalne parkove Taru, Šar planinu, Kopaonik, Đerdap i Frušku Goru.

Radi preglednije analize u ovom dijelu posebno će biti istaknute polazne osnove zaštite i razvoja planskog područja koji su u PPPN u Srbiji predstavljeni na sljedeći način:

1. stvaranje uslova da se normativna zaštita planski sprovodi, što podrazumijeva utvrđivanje zona posebne namjene (zaštićena područja, zaštita akumulacija i izvorišta, snabdijevanja vodom i dr.);

2. stvaranje uslova za održivi razvoj resursa, prirodnih dobara i kulturne baštine, što podrazumijeva da budu u funkciji razvoja (turizma, poljoprivrede, usluga i drugih kompatibilnih aktivnosti) i revitalizacije stanovništva;

3. utvrđivanje uslova i režima izgradnje, uređenja i korišćenja područja u zaštićenim područjima za komplementarne aktivnosti, u skladu sa zakonom i drugim propisima, a koje nijesu u sukobu sa funkcijama nacionalnog parka i drugih zaštićenih dobara;

4. oživljavanje, unapređivanje i dalji razvoj seoskih naselja i njihovo uključivanje u aktivnosti vezane za osnovne namjene zaštićenih područja, što zahtijeva unapređenje saobraćajne i komunalne infrastrukture;

5. stvaranje uslova za kontrolisano korišćenje prirodnih područja, što zahtijeva provjeru graničnih kapaciteta i receptivnih mogućnosti zaštićenog područja ili nekog lokaliteta unutar njega za pojedine namjene i funkcije;

6. međusobno usklađivanje koncepcije planskog rješenja korišćenja, organizacije i zaštite prostora u zaštićenim područjima i koncepcije planskog rješenja održavanja i unapređenja korišćenja voda, zaštite kvaliteta voda i zaštite štetnog dejstva voda.

Analizom ovih ciljeva postavljenih u polaznim osnovama pri izradi PPPN-a za nacionalne parkove Srbije, a u poređenju sa istim u Crnoj Gori, može se reći da uglavnom korespondiraju jedni sa drugim, sa jedinom razlikom što su strukturno nešto drugačije poređani u PPPN-u u Crnoj Gori. U svakom slučaju većina njih je inkorporirana, kroz Programski zadatak ili u tekstualnom i grafičkom dijelu svakoga plana. Scenariji koji determinišu razvojne politike područja koja su zaštićena po svojoj strukturi i sadržaju, gotovo da su identična sa Prostornim planovima posebne namjene u Crnoj Gori. Jedina moguća, i uočljiva razlika ogleda se u definiciji graničnog kapaciteta nosivosti (tzv. *carrying capacity*), koji uglavnom nije predmet obrade PPPN-a u Crnoj Gori, i uglavnom se njegova izrada planira kroz spovođenje planova upravljanja. Drugih, bitnijih razlika (osim u leksičkoj ravni), gotovo da nema.

U poređenju sa prostorno-planskom dokumentacijom u BiH (Republika Srpska), Makedonijom i Albanijom može se konstatovati da je Crna Gora u planiranju i izradi prostorno-planske dokumentacije za zaštićena područja znatno ispred ovih zemalja. Mnoge od njih nijesu ni započele proces donošenja prostornih planova za svoja zaštićena područja, a neke su tek nedavno uradile svoje prve planove upravljanja (NP Sutjeska, NP Kozara, PP Hutovo Blato i dr.).

Bitno drugačija, a u nekim fazama i suštinska razlika, je u procesu i pristupu planiranju i donošenju prostornih planova u poređenju sa Hrvatskom i Slovenijom.

U Republici Hrvatskoj mnogi prostorni planovi su donešeni na nivou i u skladu sa njihovom teritorijalnom organizacijom na prostorima županija, a koje u svojim granicama zahvataju područja nacionalnih, regionalnih, parkova prirode i drugih zaštićenih područja.

U nekim situacijama su donešeni planovi za pojedine opštine koje ulaze u sastav zaštićenih područja, pa se u tom slučaju kroz planerski pristup nastoji obezbijediti učešće upravljačkih i stručnih timova zaštićenih područja kako bi se uskladile zaštitarske i razvojne politike područja i izbjegle anomalije u procesu planiranja i upravljanja zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj. Ipak, u većini situacija su donešeni planovi posebne namjene za nacionalne i regionalne parkove, koje se sada po novom Zakonu o uređenju prostora u ovoj državi nazivaju prostornim planovima za zaštićena područja. Prvobitna definicija je u potpunosti korespondirala sa nazivom istih planova u Crnoj Gori. Osim prostornih planova za zaštićena područja, prostornih planova opština koje zahvataju djelove nekog od ustanovljenih zaštićenih predjela, u Hrvatskoj postoji situacija i regionalnog prostornog planiranja, što je imanentno njihovoj teritorijalnoj organizaciji koja zemlju diferencira na županije kao šire teritorijalne oblasti koje u svoj sastav uključuju dvije ili više opština.

Kompleksniji pristup u donošenju prostornih planova postoji i u Sloveniji, ali sa tom razlikom što kod njih i ne postoji u Zakonu obaveza donošenja PPPN-a za zaštićena područja. Postoji u njihovoj zakonskoj nomenklaturi samo obaveza izrade i donošenja planova upravljanja za zaštićena prirodna dobra.

Tako je planiranje, odnosno donošenje prostornih planova u ingerenciji opština koje ulaze u teritoriju nekog zaštićenog predjela. Mehanizam donošenja prostornih planova opština koje zahvataju teritoriju ili djelove teritorije Narodnog parka Triglav su konceptualno postavljene na sljedeći načina:

- svaka opština posebno na svojoj teritoriji donosi Prostorni plan;

- u izradu svakog prostornog plana uključene su stručne ekipe i upravljačka tijela parka;
- i jedan plan ne može biti usvojen dok se njegove koncepcije u potpunosti ne usaglase sa potrebama i vizijom parka.

Na taj način park institucionalno obezbjeđuje svoje učešće u prostornom planiranju kroz participaciju u izradi i donošenju prostornih planova za opštine koje ulaze u prostor parka.

Ovakva sinhronizacija aktivnosti prisutna je u gotovo svim sferama koje su bitne za rad parka, kao što su: strategije i planovi turističkih organizacija opština, planovi i programi udruženja poljoprivrednika, lovačko-ribolovačkih saveza, planinarskih udruženja i dr.

Na isti način je konceptualno zastupljeno i planiranje, odnosno izrada prostornih planova opština koje zahvataju ili ulaze u zonu zahvata drugih oblika zaštite, kao što su regijski parkovi koji su dominantan oblik zaštite u Sloveniji (Park prirode Sečoveljske soline, Notranjski park sa Cerknjskim jezerom, Kozjanski park, RP Škocjanske jame i brojni drugi parkovi u toj zemlji).

Vrlo slična situacija je i u Austriji (za koju se sa pravom može izreći epitet idealnog modela u pristupu i planiranju zaštićenim područjima, kao i modelima njihovog upravljanja). U ovoj zemlji su takođe dominantan oblik zaštite regionalni i parkovi prirode, koji svoje prostorno planiranje baziraju na donošenju prostornih planova (planova specijalne namjene) za pojedine opštine ili se pak planiranje sprovodi na regionalnom ili državnom nivou. Ono što je suštinska razlika jeste činjenica da za razliku od Crne Gore, Srbije, Hrvatske ili Slovenije Austrija za nacionalne parkove isključivo donosi planovi upravljanja na period od deset godina, da se u nekim situacijama mogu donositi posebni planovi upravljanja koji se odnose na konkretne oblasti upravljanja (monitoring, edukacija, turizam i rekreacija). Prostorni planovi u Austriji i njihova primjena se ne odnose na zone unutar nekog zaštićenog područja, ali su upravljačke strukture nacionalnih parkova involvirane u način izrade i primjenu prostornih planova koji se naročito rade za opštine koje se nalaze u graničnom dijelu nekog od nacionalnih parkova.

11. STRATEGIJE I PLANOVI UPRAVLJANJA U FUNKCIJI UNAPREĐENJA ZAŠTIĆENIH PRIRODNIH PODRUČJA

11.1. NACIONALNA STRATEGIJA ODRŽIVOG RAZVOJA I DRUGE REGIONALNE I LOKALNE STRATEGIJE I NJIHOV ODNOS PREMA ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA

Razvoj i zaštita životne i prirodne sredine su izuzetno složeni upravljački problemi i procesi. U ovom vijeku konvergencije više nauka i disciplina, ekologija i zaštita životne sredine su se relativno brzo razvijale i transformisale, uvodeći standarde kontrole kvaliteta u industrijskim preduzećima, novu filosofiju upravljanja, koji su uglavnom institucionalizovani kroz formiranje različitih oblika zaštite i sprovođenja upravljačkih mjera u zaštićenim područjima prirode. Sam pojam kvaliteta je višeslojan i odnosi se kako na kvalitet proizvoda, procesa, usluga (ISO 9000, ISO 14000 i dr.), tako i na kvalitet i kontrolu parametara kao što su: vazduh, vode, buka, jonizujuće zračenje itd. To je posljedica tehnološkog razvoja pri čemu ciljevi i zahtjevi postaju veći i složeniji, a u pitanju su i životna sredina i egzistencija, koje se prepliću po raznim osnovama ljudskog života.

Održivi razvoj je razvoj koji omogućava zadovoljenje današnjih potreba, a ne dovodi u pitanje mogućnosti zadovoljenja potreba budućih generacija i proces promjene u kojoj su eksploatacija resursa, smjer investicija, orijentacija tehnološkog razvoja i institucionalne promjene usklađene i povećavaju sadašnje i buduće potencijale za zadovoljenje ljudskih potreba i aspiracija.

Na konferenciji UN-a o životnoj sredini u Rio de Žaneiru 1992. godine, usvojenom Deklaracijom o životnoj sredini i razvoju promovisan je skup od 27 principa (Jovičić, 2000). Ti principi su djelimično sintetizovani u tri osnovne poluge djelovanja, koje treba da pomognu definisanju i ostvarenju politike u toj oblasti - studije uticaja na okolinu, princip „zagađivač plaća“ i princip demokratičnosti u smislu učešća javnosti (Agenda 21, 1992).

Svi ovi principi i aktivnosti odraz su narušene ravnoteže u prirodi. Njen neodvojiv dio je i sam čovjek, koji je počeo da iscrpljuje neke reverzibilne resurse a neke druge da prekomjerno i neracionalno troši, decenijama i vjekovima ne preispitujući validnost i univerzalnost sistema vrijednosti. U tom kontekstu stvara se nova naučna disciplina - Održivi razvoj, kojoj su ciljevi mudrost i nova znanja, etika prema prirodi, jer budućnost čovječanstva danas zavisi od njegove mudrosti, novih znanja, novih etičkih principa i novih etičkih kodeksa ponašanja prema samoj prirodi.

Na ovim principima i vođena ovim načelima javila se potreba donošenja strategija održivog razvoja na državnom nivou u većini zemalja razvijenog svijeta. Tako je krajem '90-ih započeo proces donošenja nacionalnih strategija održivog razvoja u gotovo svim mediteranskim zemljama, a samo koju godinu kasnije i u Crnoj Gori.

Ovim principima se rukovodio tim koji je 2007. godine javnosti publikovao prvu NSOR za Crnu Goru. U toj strategiji koja teži da ukaže put održivom korišćenju potencijala i ukupnog prostora države kao njenog najvažnijeg resursa, značajno mjesto zauzimaju pitanja koja se odnose na zaštićena područja.

Tako je u ovoj strategiji snažno prepoznata potreba da se poveća površina zaštićenih područja na 10% državne teritorije i zaštiti 10% obalnog područja u narednom trogodišnjem periodu. Ovi ciljevi su djelimično realizovani zaključno sa 2010. godinom. U periodu do 2015. godine, nakon iscrpljujućih procedura, nedavno je i formalno proglašen prvi RP Piva, čija površina iznosi 33.000 ha, dok je u proceduri proglašenje RP Komovi. Strategijom su bili postavljeni znatno ambiciozniji ciljevi: proglašenje marinskih zaštićenih područja, proglašenje spomenika prirode širom Crne Gore i druge brojne aktivnosti koje nijesu realizovane.

U tom pogledu u NSOR-u su istaknuta prioriteta područja za zaštitu, koja uglavnom korespondiraju sa planskim projekcijama iz PPCG-a.

I druge regionalne i lokalne strategije razvoja u većoj ili manjoj mjeri tangiraju problematiku zaštićenih prirodnih područja. Tako je uočljiv primjer da se određeni prioriteti definišu i u Nacionalnoj strategiji integralnog upravljanja obalnim područjem Crne Gore, ali i drugim regionalnim strategijama, naročito u Strategiji razvoja središnjeg i sjevernog regiona iz 2005. godine koja je rađena po modelu razvoja Kostarike - zemlje idealnog obrasca koja svoju Strategiju razvoja temelji na održivoj ekonomiji, odnosno na prirodnim potencijalima i resursima.

Važno je pomenuti da su gotovo sve opštine donijele LEAP, koji jasno artikuliraju namjeru lokalnih samouprava da u narednom periodu neće biti samo deklarativno i normativno posvećene pitanjima zaštite biodiverziteta na svojoj teritoriji, već će konkretnim mjerama i aktivnostima suštinski doprinijeti njenom očuvanju, unapređenju, ali i koristiti mogućnosti koje im je pružio Prostorni plan Crne Gore, da na svojim teritorijama proglase i ustanove upravljajuće za nova zaštićena područja.

Time bi se napravio značajan iskorak u institucionalizovanju rada na zaštiti i organizovanom upravljanju područja koja bi bila proglašena. S tim da bi ona imala niži rang zaštite u odnosu na predjele koje proglašava država (misli se na nacionalne parkove prvenstveno).

11.2. MASTER PLAN ZA RAZVOJ TURIZMA I NJEGOV ODNOS PREMA ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA U CRNOJ GORI

Crnogorska skupština se u septembru 1991. godine svečanom deklaracijom obavezala na zaštitu prirode, uz odgovornost prema pokoljenjima. Strategijom održivosti, koju je utvrdila skupština, postavljen je preduslov za efikasnu zaštitu prirodnog nasljeđa sa osvrtom na evropska mjerila (EMERALD, Natura 2000). Sa stanovišta turističke privrede najvažniji resursi su ljepota prirode i raznolikosti vrsta. To Crnu Goru treba da pozicionira kao turističku destinaciju, zasnovanu na prirodnim potencijalima, sa posebnim akcentom na turizam u zaštićenim prirodnim dobrima, koji se planiraju na način da ostvare održivi razvoj, kompatibilan sa osnovnim postulatima zaštite prirode. Na ovakav način se, nacionalnim parkovima i drugim zaštićenim područjima, bavi Strategija razvoja turizma u Crnoj Gori do 2020. godine (inovirana verzija Master plana iz 2001. godine). Ovo samo ukazuje da su njeni kreatori shvatili da je značaj razvoja turizma, čije mogućnosti leže u netaknutoj ili neznatno modifikovanoj prirodnoj sredini, podjednako važan na crnogorskom primorju i u njegovom zaleđu.

U tom kontekstu se naročito apostrofira značaj nacionalnih parkova i drugih oblika zaštićenih područja kao velikog potencijalnog resursa za razvoj turizma, odnosno onih vidova

turizma koji su u punom smislu te riječi oslonjeni na održive oblike. Nažalost, mora se konstatovati da i dalje, pored određenih pomaka, postoji ogromna diskrepancija između razvoja turizma na jugu i sjeveru zemlje. Neke nedavne studije i istraživanja su pokazala da se od ukupnog broja noćenja (koje zadnjih godina premašuje 7 miliona) svega 8% ostvari na sjeveru. To je veoma indikativan podatak sa stanovišta zagovaranja uravnoteženog regionalnog razvoja i jasna percepcija da se sa deklarativnog nivoa nije mnogo odmaklo na onaj realni, praktični i rezultatima mjerljivi dio.

Svakako da je ova strategija prepoznala značaj crnogorskog zaleđa kao važne turističke destinacije u kojoj centralno mjesto zauzimaju nacionalni parkovi i druga zaštićena područja.

Ova strategija ima izražen kritički odnos prema učinjenim i ostvarenim rezultatima u oblasti turizma kada su u pitanju postojeća zaštićena područja (nacionalni parkovi), a oni se odnose na: nedovoljnu efikasnost menadžmenta, probleme koji su uzrokovani nelegalnim lovom, ribolovom i eksploatacijom mineralnih sirovina u periodu do 2008. godine. Ti i slični pritisci mogu postati latentna prijetnja oličena u gubitku određenih vrsta i mediteranskog karaktera i ambijenta.

Da bi se ovi problemi u doglednoj budućnosti prevazišli, Strategija razvoja turizma nudi i određena rješenja koja se mogu grupisati na sljedeći način:

a) najmanje 10% primorja treba da budu zaštićeno do 2009. godine (taj rok je već istekao bez mjerljivih rezultata). Posljednjih mjeseci pokrenuta je procedura zaštite Ulcinjske solane, dok već godinama traje procedura proglašenja Tivatskih solila. Međutim, donosioci odluka (konkretno za slučaj Tivatskih solila) ne mogu da ustanove upravljača, a najčešće se kao jedan od modusa za novog upravljača pominje preduzeće za upravljanje Morskim dobrom;

b) uspostaviti efikasan sistem menadžmenta nad svim zaštićenim područjima;

c) uskladiti okvirni zakon o zaštiti vrsta, kvalifikaciji snaga koje se time bave i efikasan sistem kontrole potreba;

d) etablirati uslove za proglašenje novih zaštićenih područja u Crnoj Gori.

Može se konstatovati da je dobar dio ovih preporuka iz naznačene Strategije u fazi usvajanja ili pred samim usvajanjem. Proces ustanovljavanja novih zaštićenih područja, kao i zakonska osnova koja se njima bavi dobili su konture evropskih i sistemskih i na tom polju je ostvaren vidan napredak.

Takođe, u ovom dijelu, posebno je interesantno pomenuti na koji način Strategija nudi nove turističke aktivnosti koje se mogu jako reperkutovati na postojeća i buduća zaštićena područja.

Kao važni stubovi razvoja turizma pominju se i sljedeće aktivnosti i prirodne atrakcije koje su najposjećenije tokom turističke sezone.



*Slika 22. Uređen prostor za kampovanje po ADAC standardima
(Izvor: Fotodokumentacija PR službe JP NPCG)*

Kamping (*camping*) predstavlja jedan od važnijih stubova razvoja turizma u nacionalnim parkovima. Na slici 22. prikazano je kamp odmorište (*mobile home*) koje je sagrađeno 2011. godine na lokalitetu Kraljevo kolo, na ulazu u NP Biogradska gora. Kamp odmorište je uređeno u skladu sa savremenim ADAC standardima koji važe za visoko razvijene evropske zemlje (Njemačka, Francuska, Norveška, Danska i dr.). Uporedni pokazatelji govore da u takvim kampovima godišnje boravi na desetine miliona posjetilaca, u Crnoj Gori situacija je takva da od njegovog uređenja u bukvalnom smislu nije zabilježena niti jedna posjeta. To se može tumačiti ili pogrešnim izborom lokacije ili neadekvatnim marketingom od strane upravljača, Lokalne turističke organizacije Kolašin i Nacionalne turističke organizacije Crne Gore.



*Slika 23. Detalj sa hikinga
(Izvor: Fotodokumentacija PR Službe JP NPCG)*

Hiking (*hiking*) ili pješačenje, trekking (*trekking*) i planinarenje (*mountain biking*) od davnina predstavljaju tradicionalni turistički proizvod na planinskim masivima u okviru nacionalnih parkova i kao takvi privlače veliki broj ljubitelja aktivnog odmora u prirodi (slika 23. i 24.).



*Slika 24. Biciklizam na Bjelasici
(Izvor: Fotodokumentacija PR Službe JP NPCG)*

Na slici 25. prikazano je arhitektonsko-urbanističko rješenje Centra za posjetioce u NP Prokletije koji je izgrađen uz donatorsku podršku RRA (Regionalne razvojne agencije) za Bjelasicu, Komove i Prokletije. Isti, u skladu sa arhitektonskim rješenjem i Glavnim projektom sagrađen je na lokalitetu Gusinje, u neposrednoj blizini čuvenih Alipašinih izvora.



*Slika 25. Vizitorski centar NP Prokletije – arhitektonsko rješenje
(Izvor: <http://beforeafter.rs/life/surfing/>)*

Jedna od turističkih aktivnosti je i panoramsko razgledanje. U svim nacionalnim parkovima u Crnoj Gori postoje idealni uslovi za takav vid rekreacije. Sa brojnih kota i vrhova pruža se neponovljiva vizuelna impresija koja brojne posjetioce ne ostavlja ravnodušnim. Na slici 26. prikazana je osmatračnica na lokalitetu Lazovi u NP Biogradska gora koja je sagrađena uz donatorsku podršku ADA (Austrijske razvojne agencije) i uz minimalnu participaciju Ministarstva turizma i JP NPCG kao upravljača.



*Slika 26. Osmatračnica NP Biogradska gora
(Izvor: Interna dokumentacija JP NPCG)*

Na slikama 27., 28., i 29. prikazane su najznačajnije i najvrijednije prirodne atrakcije, Kanjon Tare, Sušičko i Crno jezero koje NP Durmitor čine jedinstvenim i neponovljivim. U prilog tome ide i sprovedena anketa među čitaocima prestižnog londonskog časopisa Gardijan iz juna 2015. godine koji ovome parku dodjeljuje četvrto mjesto u konkurenciji najljepših nacionalnih parkova na svijetu.



*Slika 27. Kanjon Tare i lokalitet Tepca u NP Durmitor
(Izvor: Fotodokumentacija PR Službe JP NPCG)*



*Slika 28. Sušičko jezero NP Durmitor
(Izvor: Fotodokumentacija PR Službe JP NPCG)*



*Slika 29. Crno jezero u NP Durmitor
(Izvor: Fotodokumentacija PR Službe JP NPCG)*

Prikazi turističkih aktivnosti i prirodnih lokaliteta su ključni turistički proizvodi i prirodni motivi za dolazak posjetilaca u crnogorskim zaštićenim područjima. Jasno je definisano da se politika razvoja turizma u nacionalnim parkovima temelji na turističkim aktivnostima kao što su: hiking, trekking, posjeta ledničkim jezerima, vizitorskim centrima, panoramsko razgledanje, rafting rijekom Tarom i dr. U narednim poglavljima izvršiće se analiza mogućnosti razvoja novih turističkih proizvoda baziranih na prirodi, što korespondira sa preporukama STO-a o stalnom traganju za novim turističkim sadržajima za turiste koji preferiraju aktivan odmor u prirodi.

Svi ovi segmenti turističke ponude jesu ili treba da postanu sastavni dio turističke ponude nacionalnih parkova i drugih zaštićenih područja čije je osnivanje u najavi.

Tako kampovanje postaje jedan od ekskluzivnijih vidova ponude u nacionalnim parkovima, a realizuje se kroz standarde ADAC vodiča koji po uzoru na zapadnoevropske zemlje profiliše uređenje kamp odmorišta „mobile home-a“ na atraktivnim lokacija u samim nacionalnim parkovima u zemlji. Tako je već po tim standardima uređen auto kamp u NP Biogradska gora na lokalitetu Kraljevo kolo, a urađena je neophodna tehnička dokumentacija za uređenje identičnih kamping lokacija u NP Durmitor, NP Skadarsko jezero, dok se još uvijek traga za rješenjima za preostala dva nacionalna parka. Ovdje je važno pomenuti da je, primjera radi, u Francuskoj udio kampova na smještajnom sektoru iznosio u 2009. godini blizu 15%, (podaci iz studije koju je za potrebe NTO i MORT-a uradila njemačka ekspertska organizacija GTZ), a da je u toj zemlji po tom osnovu u istom periodu ostvareno 97,6 miliona noćenja u kampovima, 40% strukture gostiju činili su stranci, Njemci, Holandani, Britanci, Belgijanci (Izveštaj STO, 2009).

Važno je pomenuti da je struktura gostiju - kampera vrlo interesantna za turistička tržišta, i da su to gosti iznad prosječne platežne moći, ali sa veoma rafiniranom potražnjom za destinacijama koje imaju neponovljivo prirodno okruženje. Budući da Crna Gora posjeduje taj preduslov, prirodne potencijale, na upravama parkova i ostalim turističkim poslenicima je da iskoriste tu šansu, i da Crna Gora i njeni nacionalni parkovi u narednim godinama postanu prepoznatljive destinacije za takvu vrstu ekskluzivne turističke ponude.

Ništa manje nijesu interesantne ni druge pobrojane mogućnosti za razvoj turizma u nacionalnim parkovima, a koje su dobrim dijelom povezane sa kampovanjem. Tako su područja nacionalnih parkova postala važan i nezaobilazan faktor razvoja svih aktivnosti koje su povezane sa planinarenjem, biciklizmom, šetačkim turama, panoramskim razgledanjem, posmatranjem ptica, jedrenjem na vodi, kajakarenjem, razvojem gastronomije i dr. Ne treba posebno pominjati da je splavarenje rijekom Tarom najekskluzivnija turistička ponuda u sjevernom dijelu zemlje (slika 30.).



Slika 30. Splavarenje Tarom

(Izvor: <http://www.novosti.rs/vesti/turizam.90.html:387448-Rafting-Tarom-turisticki-hit>)

Iz ovih, ali i mnoštva drugih razloga neophodno je konstantno unapređivati turističke potencijale, aktivnosti, raditi na poboljšanju i unapređenju postojećih turističkih proizvoda u

zaštićenim područjima, ali i pratiti evropske i svjetske trendove u ovoj oblasti, i stalno im ići u susret. Kasnom i neadekvatnom primjenom određenih turističkih standarda i parametara može se doći u situaciju da vrlo zahtjevno turističko tržište na njih više ne reaguje što u krajnjem može i zaustaviti određene procese u turizmu.

Sve ove mjere i aktivnosti moraju biti pažljivo planirane, vrlo precizno i pravilno implementirane, kako bi se u punoj mjeri ostvarila simbioza između zadovoljenja turističko-rekreativnih potreba posjetilaca sa jedne i očuvanja izvornosti prirode u što je moguće manje izmijenjom stanju sa druge strane.

11.3. NACIONALNA STRATEGIJA ZA ZAŠTITU BIODIVERZITETA

I NJENA ULOGA U ZAŠTITI I UPRAVLJANJU ZAŠTIĆENIM

PODRUČJIMA U CRNOJ GORI

Nacionalna strategija zaštite biodiverziteta sa Akcionim planom donešena je za period (2011-2015) i ima za cilj da na osnovama Konvencije o biološkom diverzitetu (CBD) sprovede mjere, radnje i aktivnosti na daljem očuvanju ukupnog biološkog diverziteta; da smjernice za očuvanje zaštićenih prirodnih područja, zaštitu ekosistema, stanišnih tipova i divljih vrsta životinja, biljaka i gljiva kao i niz drugih mjera i aktivnosti koje su posebno definisane Akcionim planom za njeno sprovođenje.

Kao što je već rečeno, Konvencija o biološkom diverzitetu (Convention on Biological Diversity) je bila osnova na kojoj je rađena ova strategija. Ciljevi CBD-a su:

- zaštita biološkog diverziteta;
- održivo korišćenje njegovih komponenti;
- pravedna raspodjela koristi od upotrebe genetskih resursa.

Kroz promovisanje ekosistemskog pristupa, ova konvencija daje poseban značaj međusobnim odnosima između očuvanja i održivog korišćenja prirodnih resursa i održivog razvoja ljudskih zajednica.

Na tim postulatima bazirani su osnovni strukturni elementi Strategije, od kojih su najvažniji sljedeći:

- osnovna načela Strategije;
- ciljevi Strategije;
- period važenja Strategije;
- opšti uslovi za sprovođenje Strategije i Akcionog plana.

Kroz razradu ciljeva Strategije jasno se izdvaja zaštita biološkog diverziteta u prioritetnim oblastima kao što su zaštićena prirodna dobra. U tom kontekstu se analizira stanje zaštićenih prirodnih dobara sa aspekta domaćeg zakonodavstva, međunarodnog statusa

zaštite, kao i analiza statusa i projekcije zaštićenih područja u NSOR-u, Prostornog plana Crne Gore, kao i pitanje mreže zaštićenih područja na Crnogorskom primorju.

Kao i u većini sličnih dokumenata, i u ovom je jasno akcentovana činjenica da je posljednjih decenija došlo do stagnacije zaštite planiranih zaštićenih područja prirode, posebno onih sa većim površinama.

Ovdje se sa naročitom pažnjom analiziraju slabosti u sistemu upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima. Tako se kao krucijalne, ističu sljedeće slabosti u sistemu upravljanja zaštićenim prirodnim područjima:

- male površine zaštićenih područja, što uslovljava njihov fragmentaran raspored;
- nezaštićenost preostalih ekološki vrijednih prostora (pogotovo na primorju);
- intezivan urbanistički i turistički razvoj;
- nedovoljan broj stručnih informacija na osnovu kojih se pouzdano mogu utvrditi granice, kategorija i režim zaštite novih zaštićenih područja prirode;
- nepovoljan položaj granica zaštićenih područja prirode u odnosu na blizinu i pravce širenja naselja, infrastrukture i ostalih građevinskih objekata;
- neusklađenost identifikacije postojećih zaštićenih područja sa evropskom tipologizacijom staništa - EMERALD;
- umjesto na načelima Natura 2000, osnove za njihovu identifikaciju bile su zasnovane na tradicionalnim doktrinama zaštite prirode;
- druge slabosti iz sistema upravljanja zaštićenim područjima prirode.

U Strategiji se takođe analiziraju upravljački mehanizmi za zaštićena prirodna dobra. Navodi se da, u pogledu upravljanja, jedino nacionalni parkovi imaju ustanovljenog upravljača (JP NPCG). Za ostale kategorije (ako formalno i postoje) traže se adekvatni upravljački modeli, koji bi im pomogli u prevazilaženju niza nedostataka i slabosti i efikasnijoj primjeni mjera iz ove Strategije koje za osnovni cilj imaju zaštitu ukupnog biološkog diverziteta i staništa u okviru njih.

Sem ovog, navodi se da se zaštićena područja suočavaju sa nizom direktnih negativnih prijetnji, uključujući: neplansko upravljanje šumama i bespravnu sječu, bespravni lov divljači, nezakonitu trgovinu i nekontrolisano prikupljanje ljekovitih biljnih vrsta i dr.

U kontekstu organizacije zaštićenih područja i njihove ukupne efikasnosti naročitu pažnju izazivaju dva segmenta ove strategije:

1. održivo korišćenje prirodnih resursa i „usluga ekosistema“;
2. privredni sektori koji koriste biološki diverzitet, prirodne resurse, usluge ekosistema.

U prvom segmentu zaključuje se da veliki broj prirodnih resursa za koje su vezani ekološki procesi, u kojima je biološki diverzitet ključna komponenta, obezbjeđuju ljudskoj

civilizaciji veoma širok niz koristi, dobara, procesa i usluga koje se odnedavno nazivaju „usluge ekosistema“ (*ecosystem services*⁹). One se kreću od relativno jednostavnih, kao što su obezbjeđivanje drva za ogrijev, drvene građe, ispaše za stoku do onih kompleksnih, kao što su održavanje stabilnosti akvifera¹⁰, plodnosti zemljišta ili regulisanja klime. Može se reći i da je svakodnevni život ljudi zavisao od usluga ekosistema, posebno za osnovne potrebe kao što su obezbjeđenje čistog vazduha, čiste vode i proizvodnja hrane.

Ono što je evidentno je da do danas nije bilo značajnijih ili bilo kakvih sistemskih istraživanja usluga ekosistema u Crnoj Gori, kao i odnosa između biodiverziteta i usluga ekosistema (što je važno za upravljanje prirodnim resursima). Niti je bilo integrisanog pristupa za utvrđivanje njihovih vrijednosti (monetarnih/ekonomskih ili neekonomskih), izuzev nekih preliminarnih i nepotpunih procjena mogućnosti za obezbjeđenje dobiti od turizma zasnovanog na prirodi u izabranim lokacijama (NP Durmitor i NP Skadarsko jezero).

Stvarni troškovi korišćenja usluga ekosistema (vodosnabdijevanje, infrastruktura koja prolazi kroz zaštićena područja i dr.) su od strane javnog ili privatnog sektora potcijenjene ili se uopšte ne uzimaju u obzir.

Međutim, bez obzira na mogućnosti ekosistemskih usluga i dobrih namjera kojima obiluje ova strategija u tom dijelu, ovo pitanje se sistemski može riješiti samo putem ugrađivanja u institucionalne i zakonske mehanizme. Oni bi mogli jasno da odrede važnost pojedinih usluga ekosistema i daju joj nominalnu vrijednost od koje će zaštićena područja moći da imaju benefite, i na njih dugoročno da računaju kao stabilizirajući faktor u svim sferama svog poslovanja i ukupne održivosti.

Kroz analizu privrednog sektora koji koristi biološki diverzitet, prirodne usluge ili usluge ekosistema izdvaja se međusobni odnos zaštićenih područja prema primarnim privrednim granama kao što su:

- poljoprivreda;
- šumarstvo;
- turizam i zaštita biološkog diverziteta;
- prostorno planiranje i zaštita biološkog diverziteta;
- krupni infrastrukturni zahvati i zaštita biološkog diverziteta.

Budući da su poljoprivreda, šumarstvo i turizam već dovoljno etablirani u ovom radu kroz funkcionalni odnos zaštićenih prirodnih dobara i ovih djelatnosti, u ovom dijelu potrebno je naročito apostrofirati odnos zaštićena prirodna područja - prostorno planiranje i krupni infrastrukturni zahvati i njihov uticaj na ukupni diverzitet područja, kao i odnos strategije prema svemu tome.

U ovoj analizi napominje se da sistem prostornog planiranja tradicionalno omogućava identifikaciju i predlaganje novih zaštićenih područja u cilju formiranja Nacionalne mreže

⁹ *Ecosystem services* - usluge ekosistema koje su u našem zakonodavstvu prepoznate kroz mogućnosti korišćenja ekosistemskih usluga u nekom zaštićenom području.

¹⁰ Akviferi su ciklusi kruženja vode u prirodi, odnosno predstavljaju vodena skladišta smještena duboko pod zemljom.

zaštićenih područja prirode. Taj sistem je utemeljen u krovnom prostorno-planskom dokumentu, kao što je PPCG iz 2008. godine, koji je omogućio da se otvori široka lepeza za ustanovljenje novih zaštićenih područja na svim kategorisanim nivoima zaštite, čime bi se povećala ukupna površina pod nacionalnom zaštitom.

Međutim, u Strategiji se ističe da sistem prostornog planiranja, sa druge strane, nije omogućio efikasnu kontrolu razvoja, pogotovo izgradnje građevinskih, infrastrukturnih, turističkih, stambenih i drugih objekata koji su doveli do gubitka prirodnih staništa i vrsta. Prema ovoj Strategiji problemi su prisutni i u samom sistemu planiranja, što pogoduje razvoju negativnih trendova, a oni su: zastarjelost dijela planske dokumentacije, nedovoljna pokrivenost prostora urbanističkim planovima (uključujući nedostatak kapaciteta na lokalnom nivou za pripremu potrebne prostorno-planske dokumentacije), a kao najbitnije apostrofiraju se slabosti u sistemu sprovođenja planova.

Loše ili uopšte nesprovođenje prostornih planova u praksi je svakako činjenica, to treba uzeti u obzir prilikom donošenja narednih ili revizije postojećih prostornih planova za zaštićena područja. Međutim, ovdje se i jednim dijelom može uočiti krupan propust u pisanju Strategije, odnosno u interpretaciji ili nedovoljnom poznavanju problematike i značaja prostornog planiranja za zaštićena područja prirode.

U prilog tome govori činjenica da se u Strategiji ne pominju već donešeni, postojeći ili novi PPPN-i u fazi usvajanja za nacionalne parkove (neki od njih obuhvataju i prostore budućih regionalnih parkova). A kroz zone detaljne razrade se posebno tretiraju određeni lokaliteti unutar granica parkova. U Strategiji se takođe ne pominje ni priličan broj donešenih, novih PUP-ova za gotovo sve opštine koje ulaze u zahvat postojećih i planiranih zaštićenih područja.

Svi ovi prostorni planovi na jedan kompleksniji i sveobuhvatniji način tretiraju posebno osjetljiva pitanja u vezi stanja biodiverziteta i predlažu razne mjere (na bazi postojećih ekspertnih znanja i podataka) za očuvanje i unapređenje ukupnog biološkog diverziteta.

U dijelu Strategije o krupnim infrastrukturnim zahtjevima i njihovom odnosu prema zaštićenim prirodnim područjima i zaštiti prirode generalno, prevladuje stav da su krupni infrastrukturni objekti promijenili fizionomiju prirode, a pogotovo stabilnost i funkcionisanje mreže biocentara i biokoridora (energetski, hidrotehnički, telekomunikacioni, „krupne saobraćajnice“ i dr.). To je aksiom sa kojim se ne suočava samo Crna Gora, već i čitav civilizovani svijet.

Ovdje se nameće i jedno vrlo osjetljivo pitanje, nedovoljna uključenost eksperata iz oblasti zaštite prirode u proces planiranja. To se naročito odnosi na definisanje koridora i lokacija za izgradnju krupne infrastrukture, čime se u brojnim slučajevima došlo do njihovog lociranja u prirodnim područjima koja su značajna za funkcionisanje centara biološkog diverziteta. Konflikt između zaštite prirode, biodiverziteta i lociranja krupne infrastrukture najjasnije je izražen u području NP Skadrasko jezero, gdje su gotovo svi najveći infrastrukturni sistemi (drumska i željeznička infrastruktura, regionalni vodovod i dr.) koji postoje ili oni koji se planiraju (auto put Bar - Boljare) dobrim ili najvećim dijelom naslonjeni na ekosistem jezera.

Ovo pitanje ja jako osjetljivo, pogotovo sa stanovišta ukupne površine teritorije Crne Gore, njene geomorfološke raščlanjenosti, ekspozicije strana, klimatskih i orografskih prilika.

Gotovo je nemoguće izvesti bilo koji veći planirani infrastrukturni zahvat koji ne prolazi kroz treću zonu ili u najboljem mogućem scenariju kroz kontaktnu (bafer zonu) nekog zaštićenog područja.

Iz ovog, ali brojnih drugih razloga, potpuno je jasno da je uključivanje planera i eksperata u zaštitu biodiverziteta, u definisanju trasa pojedinih linija budućih infrastrukturnih zahvata neophodno, kao što je neophodna njihova permanentna sinhronizacija u toku izrade i operativnog izvođenja tih planova.

Potrebno je naći konsenzus oko određenih pitanja, iako je za ovako složene sisteme čija je gradnja planirana na jednoj maloj teritoriji to teško izvodljivo u praksi. Stoga je u tom dijelu neophodno naći odgovarajuće mehanizme za zaštitu najosjetljivijih zona (rezervata, spomenika prirode), i sačuvati ih od negativnih uticaja planiranih zahvata.

Na kraju ovog dijela, važno je istaći činjenicu da i pored njihovog formalno neobavezujućeg karaktera, sve naprijed pobrojane i analizirane strategije (državnog, regionalnog ili lokalnog nivoa) treba uzeti u obzir prilikom planiranja i izrade prostornih planova za zaštićena područja. S tim što je potrebno da autori, prilikom njihovog pisanja ili redefinisanja pokažu više senzibiliteta prema samim planerima, da znaju da oslušnu „puls“ i planerski pristup u raznim interpretacijama ovih značajnih dokumenta.

11.4. PLANOWI UPRAVLJANJA ZA ZAŠTIĆENA PODRUČJA PRIRODE

Planovi upravljanja nacionalnim parkovima su prvi i najvažniji stepen operacionalizacije prostornih planova posebne namjene i najvažniji dokument neophodan za upravljanje i ukupno donošenje odluka na nivou nacionalnih parkova.

Za kvalitetno upravljanje pojedinim zaštićenim područjima imperativ je postojanje temeljnog dokumenta kojim se dovode u vezu i usklađuju različiti aspekti upravljanja. Postoje različita struktura, istorija i filozofija pristupa prilikom donošenja planova upravljanja u mnogim zemljama širom svijeta. Tako u američkom konceptu upravljanja nacionalnim parkovima cilj planova upravljanja je izraditi neophodne inpute za njihovo uređenje i upravljanje tako da se povećaju mogućnosti za rekreaciju, zaštite prirodne vrijednosti i resursi područja, ali i da se obezbijede adekvatni mehanizmi za uključivanje javnosti i zaštiti priroda u svojoj cjelosti. Slična situacija je u mnogim evropskim zemljama, gdje se na temelju, referentnih IUCN smjernica planovima upravljanja utvrđuju osnovne misije parka. Od planova se očekuje primjena ustanovljenih filozofija upravljanja, te prikaz specifičnih ciljeva i razrađenih strateških oblasti za postizanje ciljeva upravljanja parkom u razdoblju od pet ili deset godina. Prilikom njihove izrade i implementacije nastoji se dosegnuti stepen saglasnosti postignut u pogledu ciljeva i aktivnosti koje žele postići uprave zaštićenih područja, državnih i regionalnih institucija, predstavnici različitih biznisa i interesnih grupa, a prije svega vlasnici nepokretnosti zemljišta i korisnici prostora parkova.

Sam proces planiranja predstavlja složen posao, i sastoji se od formiranja projektnih timova, detaljne analize ciljeva koje neko zaštićeno područje želi postići, utvrđivanjem rokova za izvršenje određenih zadataka i definisanjem subjekata zaduženih za njegovu izradu, koordinaciju ili implementaciju u pojedinim fazama ili segmentima plana.

Prvi planovi upravljanja za nacionalne parkove u Crnoj Gori donešeni su 2005. godine i saglasno tadašnjim zakonskim definicijama oni su nosili naziv programi zaštite i razvoja za

nacionalne prakove. To je korespondiralo sa tadašnjom terminologijom i osnovnim zakonskim odrednicama koje su bile obavezujuće za upravljača.

Saglasno novoj terminologiji upodobljenoj evropskoj terminološkoj praksi, u Zakon o zaštiti prirode ugrađen je novi terminološki naziv koji je sada u opticaju, planovi upravljanja.

Planovi upravljanja predstavljaju menadžment planove nacionalnih parkova, koji su urađeni za period (2010-2015). U sebi sintetizuju postulate zaštite prirode koji su integrisani u okviru održivog upravljanja prostorom i razvoja onih socio-ekonomskih parametara koji neće biti suprotni njihovoj primarnoj djelatnosti, a to je zaštita prirodnih vrijednosti i rijetkosti prostora nacionalnih parkova. Isti su donešeni, i od strane Vlade Crne Gore usvojeni, uz prethodnu podršku i mišljenje međunarodnih ekspertske organizacija (IUCN, UNESCO).

Na osnovu analize postojećeg stanja planske dokumentacije, prethodnih programa zaštite i razvoja i nivoa njihove ostvarenosti, PPPN-a, važećih strategija i propisa, ali i analize planova upravljanja iz zemalja okruženja, u novim planovima su postavljene strateške oblasti koje predstavljaju pravce za ostvarenje budućeg upravljanja parkovima.

To su, saglasno naprijed navedenom sljedeće strateške oblasti:

- strateška oblast 1: fizička zaštita prostora;
- strateška oblast 2: zaštita i unapređenje prirodnih vrijednosti;
- strateška oblast 3: zaštita i unapređenje kulturnih vrijednosti;
- strateška oblast 4: unapređenje informaciono-prezentacionih sadržaja parka;
- strateška oblast 5: unapređenje saradnje sa korisnicima prostora parka, a posebno sa lokalnim stanovništvom;
- strateška oblast 6: unapređenje saradnje sa inostranim organizacijama i donatorima, kao i unapređenje prekogranične saradnje;
- strateška oblast 7: jačanje institucionalnih kapaciteta parkova.

Realizacijom prve strateške oblasti nastoji se zaštititi i očuvati fizički integritet prostora koji se u praksi sprovodi kroz više faza i elemenata. Kao najznačajnije aktivnosti u okviru ove strateške oblasti mogu se naznačiti sljedeće: permanentna kontrola prostora, identifikacija i prevencija bespravnih aktivnosti u prostoru (nelegalna gradnja, nelegalni lov, ribolov, sječa šume i druge nedozvoljene aktivnosti koje mogu devastirati prostore parkova), prezentacija prirodnih i radom stvorenih aktivnosti na prostoru parkova njihovim posjetiocima, kao i aktivnosti koje se obavljaju združeno sa drugim opštinskim ili državnim službama, a to su uglavnom akcidentne situacije, požari, poplave i dr.

Realizaciju ovih aktivnosti sprovode službe fizičke zaštite formirane za sve nacionalne parkove, kojima se u datim uslovima nastoji obezbijediti najadekvatnija tehnička i druga oprema da bi u skladu sa zakonom i drugim propisanim procedurama sprovodile svoje aktivnosti na terenu, na najefikasniji mogući način.

Druga strateška oblast sprovodi se nizom mjera i aktivnosti koje se na godišnjem nivou sprovode, i u funkciji su stručne zaštite i unapređenja prirodnih vrijednosti i rijetkosti nacionalnih parkova. Kao prioritetne, ističu se sljedeće aktivnosti:

- zaštita flore;
- zaštita faune;
- zaštita šuma;
- zaštita zemljišta i voda;
- zaštita ornito i ihtio faune;
- monitoring značajnih vrsta i populacija u nacionalnim parkovima.

Posljednjih godina, i pored određenih nedostataka, evidentan je određeni progres u ovom dijelu. Danas na nivou nacionalnih parkova postoje profilisani stručnjaci koji kredibilno mogu pratiti određene prirodne procese. U tom pravcu napravljeni su značajni iskoraci, a njihove aktivnosti se mogu grupisati na sljedeći način:

- uspostavljanje monitoringa značajnih vrsta i populacija (monitoring ptica, krupne faune i dr.);
- efikasno upravljanje šumskim ekosistemima i monitoring zdravstvenog stanja šuma;
- davanje stručnih osnova za razvoj i unapređenje planinarskih, biciklističkih i drugih staza u nacionalnim parkovima;
- davanje kredibilnih i validnih mišljenja na brojne dokumente od važnosti za rad u nacionalnim parkovima (prostorni planovi, strategije, zakoni i dr.);
- osposobljenost za učešće u stručnim timovima za primjenu ekološke mreže Natura 2000 i drugih konvencija u okviru radnih grupa koje uglavnom formira država;
- osposobljenost za pisanje projekata i implementaciju istih (projekti prekogranične saradnje i sl.);
- osposobljenost za druge stručne poslove iz oblasti rada nacionalnih parkova.

Strateška oblast koja se odnosi na zaštitu i unapređenje kulturnih vrijednosti, metodološki se sprovodi kao prethodna strateška oblast. Fokus rada na zaštiti i unapređenju kulturno-istorijske baštine odnosi se na: prikupljanje informacija o stanju nepokretnog spomeničkog fonda i njegovo prezentovanje nadležnim institucijama iz oblasti kulture, sakupljanje i prezentovanje etnografskog materijala, kao i promocija vrijednog narodnog graditeljstva.

Kroz unapređenje informaciono-prezentacionih sadržaja parkova, nastoji se vjerodostojno prikazati i unaprijediti sadržaj parkova za potrebe posjetilaca. To se

prevashodno ostvaruje kroz rad vizitorskih centara za posjetioce koji si izgrađeni u svim parkovima, održavanjem edukativnih i drugih sadržaja u parkovima. Kroz interpretaciju tih sadržaja nastoji se od parkova napraviti svojevrсна škola prirode, i to se godinama unazad sprovodi na još uvijek, relativno zadovoljavajućem nivou.

Kao važna strateška oblast u sprovođenju planova upravljanja jeste svakako ona koja se odnosi na potrebu saradnje sa korisnicima prostora parka i lokalnim stanovništvom. Ova oblast je naročito važna iz razloga što svugdje u svijetu, a ponajviše u Crnoj Gori, ne postoji krajnje zadovoljstvo lokalnog stanovništva koje nije spremno da prihvati određene režime zaštite i ponašanja koji su imanentni prostorima kao što su nacionalni parkovi.

Stoga se kroz razne oblike saradnje nastoji dobiti podrška lokalnog stanovništva za sprovođenje mjera zaštite u parkovima. Brojnim manifestacijama čiji je organizator ili suorganizator sam park, na djelu se teži pokazati da lokalno stanovništvo i lokalne strukture od nacionalnih parkova (kao i svih drugih oblika zaštićenih područja prirode) mogu imati benefite koji će vremenom nadrast limitirajuće aktivnosti i zabrane koje sada imaju. U tom kontekstu je naročito bitno sljedeće:

- edukacija lokalnog stanovništva;
- rad sa lokalnim udruženjima po raznim nivoima saradnje (priprema turističkih sezona, priprema sportskog ribolova, raznih manifestacija i dr.);
- saradnja sa lokalnim samoupravama koje se nalaze na teritorijama parkova;
- saradnja sa drugim strukovnim udruženjima i lokalnim stejkholderima;
- drugi konkretni oblici saradnje.

Bez obzira na dostignite ciljeve i određeni progres u ovoj oblasti, Crna Gora je daleko od savremene evropske i svjetske prakse, gdje domicilno stanovništvo sa simpatijama gleda na rad i aktivnosti koje sprovode uprave parkova. Ti problemi su eksponencijalno više izraženi u onim parkovima u kojima je struktura privatnog vlasništva prisutnija ili čak dominantno prisutna (izraženo u brojkama), u odnosu na strukturu državnog vlasništva u samim parkovima (NP Lovćen kao najteže rješiv problem). Takva situacija je u manjem obimu prisutna u NP Skadarsko jezero, Durmitor, Prokletije. U NP Biogradska gora je udio privatnog vlasništva zanemarljiv u odnosu na državno vlasništvo. To je svakako bitna činjenica sa stanovišta upravljanja ovim parkom, a takvoj organizaciji zaštite u ovom parku doprinio je sam istorijski kontekst zaštite, sa kraja 19. vijeka, i snažnije generisana svijest lokalnog stanovništva o neophodnosti zaštite ovih posebno vrijednih predjela.

Strateška oblast koja se odnosi na unapređenje prekogranične saradnje i saradnje sa inostranim donatorima sprovodi se kroz pripremu i aplikaciju za razne međunarodne grantove, uglavnom iz predpristupnih fondova EU. Zadnjih godina ovi fondovi predstavljaju većinu sredstava koja se koristi za unapređenje turističkih sadržaja parkova, dalju afirmaciju zaštite, tehničko opremanje i jačanje kapaciteta stručnih službi parkova i njihovo osposobljavanje za poslove koji se odnose na sprovođenje složenih upravljačkih mjera na prostorima nacionalnih parkova.

Važno je pomenuti da se operacionalizacija planova upravljanja nacionalnim parkovima ostvaruje kroz donošenje godišnjih programa upravljanja, čiji je sadržaj definisan Zakonom o nacionalnim parkovima (čl. 15). Za iste se po osnovu matičnog zakona, kroz određenu proceduru, donosi godišnji Izvještaj o realizovanim aktivnostima i dostavlja na uvid nadležnom ministarstvu za oblast turizma i zaštite životne sredine.

Međutim, i pored ostvarenog napretka u planiranju, ovi planovi su manjkavi u mnogim bitnim segmentima, a naročito u samoj postavci i njenoj strukturi. To je posebno evidentno u poređenju sa sličnim planovima iz okruženja, o čemu će biti više riječi u narednom dijelu rada.

Kao ključni nedostaci u postavci, funkcionisanju i sprovođenju planova upravljanja mogu se navesti sljedeći:

- evidentan nedostatak koji se odnosi na turizam i rekreaciju u nacionalnim parkovima. Kroz postojeće planove oni su „pokriveni“ edukativno-prezentacionim aktivnosti, ali su analiza i proteklo vrijeme pokazali da to nije dovoljno, kako po obimu tako i po kvalitetu;
- veoma rogovatna, i do kraja nedovoljno iskristalizovana strateška oblast koja se odnosi na pomenute aktivnosti u dijelu edukacije, promocije i interpretacije;
- nedovoljna sinhronizacija različitih službi parkova koji ove planove i programe treba da implementiraju na terenu (što je usko povezano sa slabostima organizacionog sistema);
- nedovoljna ekipiranost stručnih službi i prilično neadekvatna osnova za rad Službe nadzora (što je usko povezano sa trenutnim materijalnim statusom i nivoom finansijske održivosti Javnog preduzeća).

Međutim, bez obzira na uočene slabosti, sadašnji planovi upravljanja veliki su korak unaprijed u odnosu na prethodno stanje sa planovima i programima u nacionalnim parkovima. Dobra su osnova za pripremu novih planova upravljanja u vrlo doglednoj budućnosti, koji će sasvim izvjesno imati tendencije poboljšanja u svim sferama, u skladu sa dinamičkim procesima. To će podrazumijevati određena organizaciona prestrojavanja i uvođenje novih praksi planiranja i sprovođenja seta novih upravljačkih mjera za zaštićena područja u cjelini.

Ono što je naročito važno sa aspekta novih zaštićenih područja je da će donosioci planova upravljanja manje „lutati“ u procesima njihovih donošenja. Imaće priliku da slijede osnovne strateške pravce iz planova upravljanja nacionalnim parkovima, koji su (uz pomenute slabosti i ograničenja), generalno dobro anticipirani.

11.5. KOMPARATIVNA ANALIZA PLANOVA UPRAVLJANJA U CRNOJ GORI SA PLANOVIMA UPRAVLJANJA IZ NEPOSREDNOG OKRUŽENJA (SRBIJA, BiH, HRVATSKA, SLOVENIJA)

Komparativna analiza upravljačkih ciljeva inkorporiranih u planove upravljanja i istih ciljeva u zemljama okruženja, pokazuje da imaju dosta sličnih metodoloških postavki i da su konceptualno dosta slične.

Međutim, kroz analizu aktivnosti i mjera, jasno se mogu uočiti i određene bitne razlike u odnosu na planove upravljanja u državama okruženja. Zakonski okviri su gotovo identični, ali se sadržaj i određene zaštitarske i razvojne smjernice razlikuju u nekim elementima.

Tako je analizom PU-a¹¹ za Republiku Srbiju ustanovljeno da je zakonski osnov za donošenje planova upravljanja Zakon o zaštiti prirode („Službeni glasnik RS“, br. 36/09 i 88/10). Tim zakonom je sadržaj planova upravljanja za zaštićena područja strukturiran na sljedeći način:

- upravljač donosi plan upravljanja za period od deset godina;
- za određena zaštićena područja, aktom o proglašenju može biti predviđeno da se plan upravljanja donosi za kraći period (pojedinačna stabla, drvoredi i slično);
- Planom upravljanja određuje se način sprovođenja zaštite, korišćenja i upravljanja zaštićenim područjem, smjernice i prioriteta za zaštitu i očuvanje prirodnih vrijednosti zaštićenog područja, kao i razvojne smjernice, uz uvažavanje potreba lokalnog stanovništva;
- pravna lica, preduzetnici i fizička lica dužna su da obavljaju djelatnosti u zaštićenom području u skladu sa planom upravljanja;
- prije isteka perioda na koji se plan donosi analizira se njegovo sprovođenje i ostvareni rezultati, a ako je to potrebno može se vršiti njegova revizija;
- Izvještaj o ostvarenju plana dostavlja se na način i po postupku propisanom za donošenje plana.

U daljoj analizi ovih planova uočice se prilična podudarnost sa sadržajem godišnjih programa upravljanja za nacionalne parkove Crne Gore, a što je definisao Zakon o nacionalnim parkovima.

Analiza prethodnih sadržajnih elemenata ukazuje na donekle različit pristup u strukturi planova u Crnoj Gori i Srbiji. U crnogorskim planovima su jasno etablirane strateške oblasti, dok je struktura definisana za planove upravljanja u Srbiji fleksibilnije postavljena.

Ono što je esencijalna razlika u procesu planiranja, jeste činjenica da se planovi upravljanja u Srbiji donose i za ostala zaštićena područja (specijalne rezervate prirode, spomenike prirode i ostale kategorije). U Crnoj Gori planovi upravljanja se za sada isključivo donose za nacionalne parkove. Druga bitna razlika je u vremenskoj odrednici važenja planova. U Crnoj Gori se donose na pet godina, bez mogućnosti revizije, dok je vremenski period važenja istih u Srbiji deset godina, sa mogućnošću revizije.

Različitost se ogleda i u mogućnosti donošenja planova upravljanja za kraći period (šume, pojedinačna stabla). Tako su planovi upravljanja šumama u nacionalnim parkovima integralni dio ukupnog plana upravljanja za neki nacionalni park. U Crnoj Gori, takva mogućnost ne postoji.

¹¹ PU - Planovi upravljanja predstavljaju osnovna operativna dokumenta koja se shodno zakonskoj legistlativi u Crnoj Gori rade nakon izrade PPPN-a (Prostornih planova posebne namjene) i imaju rok važenja od pet godina. U Srbiji, Hrvatskoj i Sloveniji ovi planovi se rade na period od deset godina sa mogućnošću revizije nakon prvih pet godina njihovog sprovođenja.

Ipak, da se zaključiti da su magistralni pravci po kojima se donose planovi upravljanja u obje zemlje u velikom dijelu isti. Osim gore pobrojanih, nema suštinskih razlika, u definiciji, u pristupu, u realizaciji planova. Ukoliko ih ima, one su stvar leksičke prirode i slobodne interpretacije.

U BiH se odnedavno, po prvi put počelo sa donošenjem planova upravljanja za zaštićena područja. Tako su po prvi put donešeni PU za NP Sutjeska, NP Kozara, PP Hutovo Blato, NP Una i dr. Samim time ova država u komparativnoj analizi za sada ne može biti adekvatan i pouzdan reper.

U Republici Hrvatskoj planovi upravljanja se donose na deset godina, i njihov sadržaj je normiran Zakonom o zaštiti prirode Republike Hrvatske. Ključna odrednica se nalazi u činjenici da sva zaštićena područja ustanovljena na državnom, županijskom ili opštinskom nivou imaju donešene planove upravljanja sa rokom važenja od deset godina. Za svaki od ovih planova obavezna je revizija koja se radi na isteku petogodišnjeg ciklusa, kada se analiziraju dostignuti ciljevi i rezultati iz prethodnog perioda, i na osnovu toga se pristupa njihovoj reviziji. Na osnovu naprijed navedenog jasna je razlika u vremenskoj limitiranosti i obavezujućoj reviziji koja važi za hrvatska zaštićena područja, a što nije imanentno Crnoj Gori.

Međutim, ključna razlika leži u generalnoj postavci i strukturi samih planova. U hrvatskim planovima urađeno je zoniranje po stepenima zaštite. Sproveden je kriterijum IUCN-a da prva zona, zona primarne zaštite iznosi do 75% teritorije područja. Takođe, svaki nacionalni park u toj zemlji, shodno planovima upravljanja ima definisan tzv. „temeljni fenomen“ parka. Obično se radi o maloj površini parka, koja je izdvojena kao posebna, i koja određeni park čini prepoznatljivim. Tako je ilustracije radi za temeljni fenomen NP Plitvička jezera uzet grandiozni sliv od ukupno šesnaest Plitvičkih jezera, koji čini svega 2% ukupne površine parka. Slika 31. prikazuje jedan od najfascinantijskih motiva zbog kojih je ovaj nacionalni park prema anketi prestižnog londonskog časopisa Gardijan uvršten u deset najljepših nacionalnih parkova u svijetu. NP Durmitor prema anketi istoimenog časopisa po ljepoti svojih prirodnih fenomena je ispred NP Plitvička jezera.



*Slika 31. NP Plitvička jezera
(Foto: Luburić V.)*

Druga bitna strukturna razlika ogleda se u pristupu prema turističkom razvoju. U hrvatskim zaštićenim područjima ta djelatnost se vrlo jasno identifikuje kao posebna i vrlo značajna za obezbjeđivanje neophodnih materijalnih sredstava za njihovo funkcionisanje i održivost u cjelini.

Treća bitna razlika ogleda se u tome što su u svakom planu upravljanja u Republici Hrvatskoj apostrofirane i ugrađene posebne mjere za sprovođenje prioriternih aktivnosti u praksi.

Analizirajući sami pristup u njihovom pisanju (primjeri NP Paklenice, Plitvice, Sjeverni Velebit, PP Medvednica), može se uočiti da su hrvatski planovi, u odnosu na crnogorske, rađeni studioznije, uključujući čitave timove i eksperte za pojedine oblasti, kao i korišćenje konsultantskih kuća iz inostranstva, sa posebnim baznim studijama i terenskim istraživanjima. Očigledno su temelji za njihovo pisanje prethodno bili dobro postavljeni i urađeni na osnovu dugoročnih istraživanja. U Crnoj Gori taj posao je uglavnom radila grupa saradnika iz uprave nacionalnih parkova, bez prethodne mogućnosti za istraživanja po bilo kom osnovu, oslonjena isključivo na postojeće literaturne podatke i dokumenta, koja su nerijetko bila vrlo oskudna ili prilično zastarjela, kao po svojoj formi, tako i po suštini opisanog stanja.

U Republici Sloveniji donešen je Plan upravljanja za Narodni park Triglav. Gotovo svi regijski parkovi imaju donešene planove upravljanja. Svima im je zajednički period važenja od deset godina.

12. FUNKCIONALNA ZAŠTITA I SOCIO-EKONOMSKI ASPEKTI U

UPRAVLJANJU ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA PRIRODE

12.1. ZAŠTIĆENA PODRUČJA U FUNKCIJI ODRŽIVOG RAZVOJA

Pitanje održivog razvoja je vječita i nepresušna tema različitih debata u okviru svjetske naučne i laičke javnosti. Pitanje održivog razvoja je naročito aktuelizovano deklaracijom iz Rija, 1992. godine. Do današnjih dana različite su refleksije i različiti pogledi naučnih disciplina, društvenih pristupa ili validnih inicijativa koje dolaze od raznih interesnih grupa ili pojedinaca na njegovo ostvarenje. Pitanje održivog razvoja često dovodi do konfuzije koju prouzrokuju različiti interesi globalnih ekonomija koje se rukovode profitom, i često ne razumiju, niti prepoznaju suštinska načela u cilju opšte održivosti, do onih krajnje zaštitarskih interesa održanja nivoa konzervacije prirodnih kapaciteta sa minimalnim uticajem antropogenog faktora. S obzirom da održivi razvoj u svojoj suštini podrazumijeva obrazovana načela, pogotovo pojedinaca uključenih u proizvodnju, onih koji su uključeni u sistem odlučivanja i onih koji upravljaju prirodnim i ljudskim resursima (Stojanović i dr., 2014), taj princip je naročito važan sa aspekta unapređenja upravljačkih ciljeva i načela u zaštićenim područjima prirode. Saglasno ranijim teorijama o održivom razvoju, koja u suštini podrazumijevaju izbalansiran i iznijansiran odnos između potrebe za unapređenjem kvaliteta života ljudi i zaštite prirodnih resursa, ovdje uvijek ostaje vječita dilema, u kojoj mjeri zaštićena područja u Crnoj Gori mogu doprinijeti cilju održivog razvoja i afirmaciji ideje o Crnoj Gori kao ekološkoj državi. U pitanju je čitava lepeza pitanja i dilema koje prate komponentu održivosti. Saglasno dosadašnjim istraživanjima i istorijatu razvoja zaštićenih područja u Crnoj Gori, može se izvesti generalni zaključak da je sadašnji model zaštićenih područja u Crnoj Gori (ovdje se primarno misli na pet nacionalnih parkova) uspio, ali samo u nekim fazama ili početnim etapama da dostigne nivo održivosti. To u praktičnoj ravni podrazumijeva još uvijek nedovoljno uključene kulturne, društvene, ekonomske i aspekte koji se odnose na životnu sredinu i rekreaciju u zaštićenim područjima. Još uvijek postoji ogromna disproporcija između deklarisanog stanja inkorporiranog u razne strategije, planove i zakonska rješenja i realne situacije na samom terenu. Razlozi takvog stanja su višeslojni i ne mogu se rješavati dinamikom koja je zacrtana ili poželjna. U perspektivi svakako mogu dovesti do nivoa koji podrazumijeva što je moguće manje narušena izvorna svojstva životne sredine, ali i pronalaženje modela koji bi sa druge strane unaprijedio život ljudi sa akcentom na lokalne zajednice koje žive u, ili neposrednoj zoni zaštićenih područja prirode.

Aktivna svijest o sve intenzivnijem procesu neplanskog korišćenja prirodnih resursa svih vrsta i negativnim tendencijama na životno okruženje je rasla, međutim, do institucionalizacije i objedinjavanja identifikovanih problema na jednom mjestu i eventualnih mogućnosti njihovog rješenja došlo se tek 1992. godine. Tada je na nivou Evropske unije artikulisan i predstavljen koncept održivog razvoja. Dvije godine kasnije na Drugoj konferenciji UN-a o životnoj sredini u Rio de Žaneiru promovisan je u globalnim razmjerama, a dodatno produbljen i razmatran na konferenciji održanoj u Johaneshburgu.

Sam pojam održivog razvoja u najširem smislu podrazumijeva *integralni ekonomski, tehnološki, socijalni i kulturni razvoj koji je usklađen sa potrebama zaštite i unapređenja životne sredine i koji omogućava budućim generacijama zadovoljenje njihovih potreba i obezbjeđuje poboljšanje kvaliteta života*. Nesumnjivo je da u okviru ovako definisane koncepcije održivog razvoja posebno mjesto zauzima problematika ekološke održivosti, kao i

njen jedinstveni dio zaštite prostora u vidu proglašanih i definisanih zaštićenih područja prirode.

Koncepcija zaštite prirode ne može se posmatrati samo sa antropocentričnog, već i sa ekocentričnog stanovišta. Razvoj prirode sam po sebi, bez upliva čovjeka, ostvaruje prirodni vid ravnoteže. Međutim, mjerodavni sud koji vodi ka nekom vidu zaštite prirodnih područja i njihovih vrijednosti donosi sam čovjek. Na taj način, dominantan i odlučujući pristup je prije svega antropocentričan, bez obzira da li se zaštita prirode realizuje kroz formu zaštićenih prirodnih područja, ili je funkcionalni aspekt kontrolisanog korišćenja (u svrhu vodoprivrede, šumarstva, turizma, ribarstva i sl.) prirodnih vrijednosti, predmet aktivnosti koje su dio integralnog održivog razvoja.

Činjenica je da je značaj zaštite prirode polivalentan i da u suštini odražava potrebu za zaštitom prirodnih vrijednosti, ali i potrebu samog čovjeka da te vrijednosti koristi za svoje potrebe. Međutim, jasno je da se zaštita prirode i prirodnih predjela može posmatrati i kao kontroverzna ljudska djelatnost koja otvara pitanja saglasnosti sa svim elementima blagostanja, a samim tim i društvenog i individualnog razvoja, međusobne isključivosti ekonomskog i tehnološkog razvoja i zaštite prirode, izbora oblika i vrste aktivnosti na zaštiti prirode i njene bezuslovnosti, kao i postojanja prosperiteta kada je u pitanju zaštita prirode ili uravnotežene važnosti svih oblika zaštite prirode.

Pristup održivog razvoja primjenjen na aktivnosti koje se odvijaju u smjeru koji vode ka cjelovitoj zaštiti prirode mora uvažavati neke od osnovnih postulata koji su integralni dio ciljeva zaštite i ostvarenja ravnoteže između nespontanog razvoja čovjeka u što prirodnijem okruženju. Relacije između zaštite prirode i održivog razvoja mogu se posmatrati i na sljedeći način (Lješević, 2001):

➤ **utilitarna perspektiva** - zasniva se na postavci da ljudi imaju potrebu ne samo za korišćenjem zdravih, prirodnih proizvoda, već i za uživanjem u prirodnom, što je moguće manje izmijenjenom okruženju koje plijeni, edukuje i ispunjava čovjeka svojim varijetetima živog svijeta, ali i svih ostalih geloških, geomorfoloških, hidroloških ili klimatskih formi. Perspektiva ima svoju realizacionu dimenziju u konstituisanju ili kreiranju kultivisanih predjela, proglašavanju ili dodatnom unapređenju novih zaštićenih prirodnih dobara;

➤ **perspektiva zaštite** - počiva na principu da se prirodni predjeli, odnosno neki njihovi vrijedni varijeteti moraju po svaku cijenu štiti, i to u što cjelovitijem i izvornijem obliku;

➤ **upravljačka perspektiva** - podrazumijeva način ostvarenja kontakta sa prirodom. Održiva forma u sebi objedinjuje takve mogućnosti koje će omogućiti da se na istom mjestu odvijaju aktivnosti usmjerene na zaštiti i unapređenju nekih od oblika ukupnog diverziteta ili prirodnog nasljeđa, ali da se kroz tako usmjerene aktivnosti ne isključuje mogućnost realizacije rekreativnih ili edukativnih funkcija koje će u najmanjoj mogućoj mjeri ostaviti negativne posljedice na staništa i habitate koji su podvrgnuti zaštiti;

➤ **perspektiva očuvanja** - polazi od pretpostavke da je potrebno omogućiti da se prirodni procesi u svim svojim pojavnim oblicima odvijaju što je više moguće slobodno. Na onim mjestima gdje je neki vid prirode devastiran ili je u opasnosti da išezne, prirodne uslove bi trebalo, što je moguće prije obnoviti, i to bi bio jedini način da se oni održe u stanju koje će biti i budućim generacijama dostupno za posmatranje. Ovako posmatrani, prirodni procesi i pojave se smatraju unikatnim i neponovljivim i samim tim vrijednim i nezamjenljivim nekim drugim pojavnim oblicima i formama.

Pojam održivog razvoja je najcjelovitije predstavljen kroz predioni pristup, *neki predio možemo smatrati održivim ako u njemu egzistira optimalan prostorni odnos među ekosistemima i način korišćenja njegovih elemenata koji dopušta ostvarenje osnovnih ljudskih potreba* (Forman, 1995). Međutim, i ova definicija otvara već poznata pitanja koja se odnose na utvrđivanje granica optimalnosti korišćenja, odnosno održivosti. Sigurno je da se u pragmatičnom svijetu u kojem se živi pod pojmom održivosti ne podrazumijeva definicija da je u praksi moguće prirodna dobra ostaviti u nedirnutom i neiskorišćenom izvornom obliku.

Cjelokupan proces formiranja ekoloških ciljeva usko je povezan sa kompletnim procesom integracije ekoloških, ekonomskih i socijalnih ciljeva kroz koncept održivog razvoja. Ono što je u svakom slučaju od krucijalne važnosti je vremenska i domenska dimenzija formuliranih ekoloških ciljeva, koja se ogleda u sljedećem:

Ekološki ciljevi se formulišu, a prema tome i integrišu u domenu formulisanja razvojnog koncepta, opcija i alternativa kako u ekonomskom, tako i u socijalnom razvoju. Po svojoj prirodi i vremenu nastanka (s obzirom da polise prethode definisanju programa, a programi su prethodnica aktuelnih projekata), ovako definisani ciljevi su prioriteta u cjelokupnom procesu realizacije koncepta održivog razvoja. U tom pogledu, ovaj izvještaj se koncentriše upravo na formulaciju ciljeva koji se ugrađuju (integrišu) u ekonomske i socijalne ciljeve.

Sagledano na ovaj način, vremenska odrednica za formalizaciju razvojnih ciljeva je kratkoročna po svom nastanku, ali van svake sumnje dugoročna po svom uticaju i dejstvima.

U teorijskoj ravni pojam održivosti i održivog razvoja dobio je neslućene dimenzije i gotovo svakodnevnu upotrebu u svim aspektima društveno-ekonomskog razvoja i drugim razvojnim koncepcijama širom svijeta. Ipak, u aplikativnoj formi i njegovoj primjeni teško je naći prepoznatljive oblike njegovog prepoznavanja u praksi. U teorijskom smislu uglavnom postoji neophodan konsenzus svih aktera, političkih, ekonomskih i ekoloških krugova o njenom značenju. Međutim, u praktičnoj primjeni tumačenje održivosti i održivog razvoja nije kompatibilno sa deklarativnim nastupom brojnih interesnih skupina, koje ga, sa svog stanovišta, različito doživljavaju i tumače.

Dosadašnjom analizom održivih premisa u Crnoj Gori, regionu i širem evropskom okruženju može se biti sigurno u jedno, a to je da su upravo oblici zaštićenih prirodnih područja dobri primjeri u praksi za održivo upravljanje prirodnim resursima i procesima koji se u njima odvijaju.

Kao ilustrativan primjer na koji način se želi dosegnuti, makar jedan od ciljeva i načela održivog razvoja mogu poslužiti države koje su na svojoj teritoriji formirale na desetine regionalnih i parkova prirode, koji su u svojim sredinama prepoznati kao najidealniji obrasci za održivi ekonomski razvoj baziran na ograničenom i kontrolisanom korišćenju prirodnih resursa i njihovih ukupnih vrijednosti. To su recimo u Sloveniji brojna zaštićena područja: Škocjanske jame, Sečoveljske Soline, Škocjanski zatok i brojni drugi. Upravo su oni moderator i korektor ukupnih društvenih tokova u tim sredinama, nukleus oko kojeg se formira baza za ukupno strateško planiranje u turizmu, šumarstvu, lokalnom preduzetništvu, vodoprivredi, oživljavanju tradicionalnih oblika privređivanja itd. Takvi uslovi su omogućili relativno visok kvalitet života svim stejkholderima pojedinačno, a sa druge strane su omogućili održavanje izvornih prirodnih vrijednosti predjela u njihovoj neznatnoj izmijenjenosti. Možda su još bolji primjer funkcionisanje zaštićenih područja u Austriji (park prirode Kalkalpen, slika 32.), Dolomiti Belunezi u sjevernoj Italiji, parkovi prirode u

Njemačkoj. Oni se danas u svom okruženju više ne smatraju limitirajućim faktorima razvoja, već generatorima razvoja i oblikovanja razvoja koji u svim svojim elementima i fazama imaju ugrađene komponente održivosti.

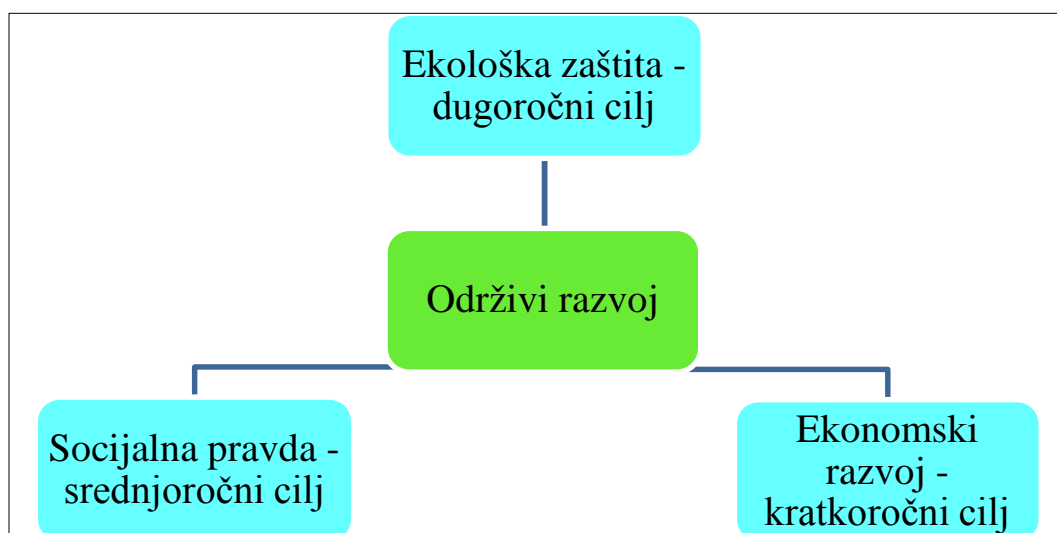


Slika 32. NP Kalkalpen, Austrija

(Izvor:http://www.dietlgut.at/betriebstool/upload/Image/winter_hinterstoder_gr.jpg)

Takvi primjeri mogli bi biti idealan obrazac za postojeća, a naročito buduća zaštićena područja u Crnoj Gori, i drugim državama iz pojasa Dinarskog luka (Srbija, Makedonija, BiH, Hrvatska). Na tim, već isprobanim i u praksi provjerenim postulatima trebalo bi temeljiti razvoj zaštićenih područja u godinama i decenijama koje dolaze.

Međutim, zbog svoje kompleksnosti i neophodnosti sistemskog pristupa u rješavanju problema koji narušavaju vrlo ugrožen, ili bolje rečeno, krhki sistem zaštite životne sredine, nije samo po sebi dovoljno da se održivi razvoj sprovodi fragmentarno. Neophodno je, sa globalnog nivoa, sačuvati planetu od primjetno narušene ekološke ravnoteže. Ona se može ponovo uspostaviti samo uključivanjem i iskrenim zalaganjem najvažnijih donosioca odluka i centara moći koji diktiraju ključne ekonomske i geo-političke prilike u svijetu. A da bi dostignuta održivost bila na nivou, koji će usporiti sve izraženije procese i tendencije potrošačke ekonomije, pored primjera dobre prakse, neophodno je zarad ostvarenja vizije održivog razvoja raditi sistemski, tako da on u krajnjoj instanci ima pozitivan uticaj na društvo i prirodne procese. Ovo su samo neki od polaznih elemenata na kojima počivaju osnovni postulati održivog razvoja i svih njegovih komponenti, koji podrazumijevaju donošenje važnih odlika i preciznog sagledavanja budućih kretanja na globalnom, regionalnom ili nacionalnom nivou. Zato koncepcija održivog razvoja, prije svega, iziskuje *suštinske etičke promjene* (Jovičić, 2000), kako bi svi akteri i učesnici kreiranja politike održivog razvoja mogli postići makar minimum neophodne saglasnosti i konsenzusa na svim nivoima u uslovima koji su dominantni u trenutnoj konstelaciji sadašnjeg društvenog poretka. Sintagma održivog razvoja ima različita tumačenja među brojnim teoretičarima i praktičarima iz ove sfere ali je nedvosmisleno da je održivi razvoj stub na kojem se oslanjaju sljedeće komponente: ekološka zaštita kao ključna odrednica, socijalna pravda kao srednjoročni cilj i ekonomski razvoj kao kratkoročni cilj (slika 33.).



Slika 33. Komponente održivog razvoja

Crna Gora, zbog svoje geografske specifičnosti, i dalje visoko očuvane prirodne osnove, sa svojom sadašnjom institucionalnom organizacijom koja se odnosi na zaštićena područja koja postoje ili se planiraju proglasiti, ima šansu da održi razvoj i njegova osnovna načela postavi kao jedan od osnovnih prioriteta razvoja u godinama i decenijama koje dolaze. I pored činjenice da je održivi razvoj, kao savremena tekovina današnjeg društva, globalno zavisano od ključnih činilaca svjetske ekonomije, njegovo globalno ostvarenje je samo moguće ako se ideje budu realizovale na regionalnom ili lokalnom nivou. U suštini, koncept održivog razvoja moguće je sprovesti samo definisanjem dugoročne vizije i uključivanjem cjelokupne zajednice i svakog pojedinca. Zato je potreban permanentan rad na daljem podizanju kvaliteta obrazovnog sistema, efikasnijem i kvalitetnijem urbanom planiranju, ali i planiranju u ruralnim područjima, gdje bi se dugoročno mogao uspostaviti balans između ekonomskih potencijala i rastuće potrebe za proizvodnjom sa jedne strane i očuvanjem izvornih karakteristika područja i njihove ekološke komponente sa druge strane.

12.2. ZAŠTIĆENA PODRUČJA U FUNKCIJI RAZVOJA TURIZMA

Pravu ekspanziju turistička kretanja doživljavaju sa usponom ekonomskog, industrijskog, naučnog, kulturnog i opšte civilizacijskog napretka. Danas su milioni ljudi širom svijeta zahvaćeni procesima urbanizacije, u kojima „kamene pustinje“ u obliku konurbacija zauzimaju sve veći prostor i život u njima postaje naporan, razni oblici gradskog života imaju negativne refleksije na mentalni i psihološki sklop čovjeka. U takvim uslovima javlja se neodoljiva potreba koja pokreće desetine miliona ljudi da na kraći period, uslovno rečeno, promijene svoj boravak. U tom kontekstu treba posmatrati potrebu savremenog čovjeka za povremenim bijegom iz savremenih uslova u područja koja imaju očuvanu prirodnu osnovu. Prirodu, sa svim svojim reprezentativnim oblicima kojoj se iznova vraća a koja predstavlja nepresušnu inspiraciju čovjeku u zadovoljenju svojih potreba za odmorom i rekreacijom. Iz tih razloga razvoj turizma je znatno više nego druge djelatnosti uslovljen kvalitetom životne sredine, njenih prirodnih i kulturnih vrijednosti i osobnosti. Stepenn očuvanosti i atraktivnosti životne sredine i njenih komponenti neposredno se odražava na mogućnosti za razvoj turizma u datom prostoru. Iz tog razloga, turizam zasnovan na prirodi postao je jedan od načina savremenog življenja i istovremeno jedna komponenta društva, organizacije društvene zajednice i moderne civilizacije (Krippendorf, 1986).

12.2.1. ANALIZA TURISTIČKIH TOKOVA U NACIONALNIM PARKOVIMA CRNE GORE

Vizijom razvoja Crne Gore do 2020. godine Crna Gora treba da postane razvijena turistička destinacija sa jedinstvenim proizvodom koji nudi tokom cijele godine, sa izbalansiranim razvojem sjevera i juga, doprinoseći smanjenju siromaštva i zaustavljanju migracije sa sela na grad i sa sjevera na jug.

Područja nacionalnih parkova obuhvataju 7,58% teritorije Crne Gore. Oni svojim položajem u središnjem i sjevernom dijelu države, odnosno u regionima koji zaostaju u razvoju u odnosu na južni dio države, predstavljaju jedan od ključnih instrumenata budućeg razvoja društva.



Karta 7. Turistički klasteri

(Izvor: Master plan za razvoj turizma Crne Gore)

Ove činjenice potvrđuje i Master plan razvoja turizma Crne Gore do 2020. godine (inovirana verzija iz 2008.), koji je u Crnoj Gori kao turističkoj destinaciji prepoznao šest klastera koji se međusobno razlikuju po karakteristikama predjela i kultura (karta 7.). Klasteri četiri, pet i šest u najvećoj mjeri su zasnovani na područjima nacionalnih parkova.

1. Predio od Luštice do Ulcinja, sa brojnim zalivima;
2. Ulcinj sa Adom Bojanom, Velikom plažom i Valdanosom;
3. Bokokotorski zaliv;
4. Prijestonica Cetinje i Skadarsko jezero;
5. Planinski predjeli Bjelasice, Komova i Prokletija sa dva nacionalna parka, manastirima i džamijama;
6. Planinski predjeli Durmitora i Sinjajevine sa kanjonom Tare i Nacionalnim parkom Durmitor.

12.2.2. TURIZAM U NACIONALNIM PARKOVIMA – POZITIVNI I NEGATIVNI EFEKTI

Dosadašnji pokazatelji govore da nacionalni parkovi posljednjih godina napuštaju nekadašnju doktrinu da se obezbjeđenje njihove finansijske održivosti prije svega naslanja na kontribucije iz državnog budžeta, ali i na određene naknade po osnovu različitih koncesionih naknada (za eksploataciju pijeska, šljunka, naknada i taksi od sanitarnih mjera u šumama). Takve tendencije praćene su sa druge strane ekvivalentnim mjerama koje su pratile razvoj turističkih sadržaja. Na bazi prethodnih analiza, a uzimajući u obzir ukupan socio-ekonomski okvir koji je dominantan sa posljedicama svjetske ekonomske krize, razvoj turističkih proizvoda i infrastrukture, zajedno sa povećanjem naknada za turističke usluge postaje glavni oslonac razvoja nacionalnih parkova.

Saglasno prethodnim definicijama i opservacijama o shvatanju pojma turizma u zaštićenim područjima, nesumnjivo je i vrlo lako dokazivo da ova privredna djelatnost i u nacionalnim parkovima u Crnoj Gori može imati i pozitivne i negativne efekte.

Pozitivni efekti turizma su: ostvarenje vlastitih prihoda koji se mogu koristiti za očuvanje prirode i zaštitu biodiverziteta, porast zaposlenja i sprječavanja migracija lokalnog stanovništva, podsticanje ekološke i tradicionalne proizvodnje, doprinos očuvanju prirodnog i kulturnog nasljeđa, podrška istraživanju i razvoju dobrih ekoloških praksi i navika.

Negativni efekti turizma koji mogu uticati na biološku i predionu raznolikost u nacionalnim parkovima su: velika koncentracija ljudi na jednom prostoru, zagađenje životne sredine, opasnost od požara i dr. Nedavno urađena studija Analiza stanja i potreba u nacionalnim parkovima (2014), ukazuje da je:

U posljednjih deset godina strateško opredjeljenje JP NPCG je bilo podsticanje valorizacije prirodnih i kulturnih vrijednosti prostora crnogorskih parkova na principima održivosti, potreba „novog vremena“ i u skladu sa dobrim praksama razvijenih evropskih parkova. Izgradnjom nove javne infrastrukture, formiranjem novih turističkih proizvoda i promocijom stvoren je identitet parkova kao prostora koji čine sastavni dio ponude crnogorskog turizma.

Osnovni pokazatelji - indikatori turističkih tokova, odnosno procesa razvoja turizma u parkovima u protekloj deceniji su:

1. prihodi JP NPCG;
2. broj posjetilaca;
3. izgrađena infrastruktura;
4. broj registrovanih privrednih društava i preduzetnika.

Jedan od ključnih indikatora pozitivnih turističkih tokova na područjima parkova je kontinuirani rast prihoda koje nacionalni parkovi ostvaruju od turizma.

12.2.3. TURISTIČKA PONUDA NACIONALNIH PARKOVA I STRUKTURA OSTVARENIH PRIHODA PO POJEDNIM SEGMENTIMA TURISTIČKE PONUDE

Na prostoru nacionalnih parkova je od strane privrednih subjekata, lokalnog stanovništva i JP NPCG, razvijen niz turističkih proizvoda od kojih su najkarakterističniji i

najznačajniji: kajakarenje, posmatranje ptica (*birdwatching*), pješačenje, biciklizam, ribolov (*fly fishing*), avanturistički parkovi, vinske staze, kanjoning, jedrenje na dasci, slobodno penjanje, zip sajla.

Jedan od ključnih indikatora pozitivnih turističkih tokova na područjima parkova je kontinuirani rast prihoda koje nacionalni parkovi ostvaruju od turizma. Prihodi se sa jedne strane ostvaruju kroz obavezu plaćanja ulaza u parkove i usluga koje JP NPCG nudi posjetiocima, a sa druge strane kroz obavezu privrednih subjekata da prilikom obavljanja djelatnosti plaćaju naknadu definisanu Odlukom o visini i načinu plaćanja naknada za korišćenje dobara nacionalnih parkova, obavljanja djelatnosti i pružanja usluga. Analizom turističkih tokova, razvojem turističke ponude i analizom finansijskih parametara koji prate aktivnosti u turizmu, nedvosmisleno se potvrđuju tendencije i savremene upravljačke vizije o zaštićenim područjima, da je turizam zasnovan na prirodi sa svim svojim pratećim elementima i sadržajima okosnica buduće samoodrživosti, ne samo u nacionalnim parkovima, već i u budućim oblicima i kategorijama zaštićenih područja. To prevashodno znači, da je nužno u bližoj i daljoj perspektivi napuštati modele finansiranja koji se zasnivaju na korišćenju mineralnih sirovina, eksploataciji šumskih resursa, i drugim oblicima privređivanja. To znači da pored državnih subvencija i međunarodnih donacija primarni izvor finansiranja zaštićenih područja trebao bi da se zasniva na unapređenju postojećih i kreiranju novih turističkih sadržaja i proizvoda, a koji nijesu u konfliktu sa prirodom. Da bi se donijele ispravne odluke, napravljena je komparativna analiza turističkog prometa u nacionalnim parkovima, koja u narednim tabelarnim i grafičkim prikazima pokazuje trend rasta pojedinih turističkih aktivnosti, ali i daje smjernice koje upravljačke politike koristiti u perspektivi, da bi poboljšali turistički proizvod, zadovoljili sofisticiranu potrebu posjetilaca za uživanjem u prirodi, povećali njihov broj, doprinijeli sezonalnosti posjeta, a pritom u najmanjoj mogućoj mjeri ugrozili vitalne prirodne procese, koji se odvijaju u zaštićenom prirodnom području, a mogu latentno biti ugrožene određenim turističkim aktivnostima.

U narednom tekstu, može se vidjeti analiza ključnih turističkih tokova i strukture turističkog prometa koja se temelji na: prihodima od ulaznica, povećanju broja posjetilaca, raftingu, uslugama u smještajnim kapacitetima, posjeti centrima za posjetioce, aktivnostima od sportskog ribolova, posmatranju ptica i drugim, za sada dominirajućim turističkim aktivnostima u nacionalnim parkovima (tabela 6.).

1. Ulaznice

Od 2009. godine prisutno je kontinuirano povećanje broja posjetilaca u prosjeku 10-15% godišnje u zavisnosti od parka. Najveći rast je prisutan u NP Durmitor u kome je u zadnjih pet godina posjeta uvećana za 185%. Turistički tokovi u drugim nacionalnim parkovima su drugučiji u poređenju sa trendovima rasta broja posjetilaca u prethodna dva parka. U NP Lovćen, usljed opstrukcije od strane lokalne zajednice u 2012., 2013. i većim dijelom u 2014. godini, faktički nije bilo moguće evidentirati tačan broj posjetilaca kao ni analizirati turističke tokove. U tom periodu, pojedine grupe vlasnika nepokretnosti u parku, rukovođene lukrativnim interesima, pravile su blokadu na kontrolno-naplatnim punktovima. Time, uprava parka nije bila u mogućnosti, i pored brojnih pokušaja, da dođe do kompromisnog rješenja, naplaćivanja i evidencije broja posjetilaca. Ipak, uspostavljanjem Socio-ekonomskog foruma u NP Lovćen normalizovana je komunikacija sa vlasnicima nepokretnosti i drugim značajnim subjektima u parku, što je rezultiralo da 2015. godina (zaključno sa sredinom septembra) bude rekordna godina po broju posjeta. Egzaktni podaci koji su zabilježeni u izvještajima uprave parka ukazuju da je do 20. septembra NP Lovćen u 2015. godini posjetilo 125.000 turista, što je rekord ikada zabilježen u istoriji parka.

Tabela 6. Struktura prihoda u nacionalnim parkovima izražena u evrima u periodu 2009-2014:

Struktura prihoda po pojedinim segmentima	Godina					
	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Ulaznice	290.541,00	346.178,00	406.127,00	556.415,00	682.758,00	735.329,61
Rafting	139.840,00	150.074,00	180.052,00	199.703,00	208.183,00	212.320,05
Smještaj	28.130,00	26.554,00	31.796,00	25.488,00	17.558,00	22.280,04
Druge aktivnosti¹²	34.750,00	42.135,00	27.635,00	28.720,00	30.508,00	44.890,36
Ukupno	493.261,00	564.941,00	645.610,00	810.326,00	939.007,00	1.014.820,06

Izvor: Izvještaji o radu Nacionalnih parkova po godinama

NP Biogradska gora je u posmatranom periodu bilježila blagi porast broja posjeta, međutim, evidentno je da je došlo do prekompozicije strukture gostiju (više posjeta iz unutrašnjosti Crne Gore). Analize, zaključno sa septembrom 2015. godine ukazuju da je i ovaj park zabilježio porast broja turista na najfrekventnijim lokalitetima, čak 12% više u odnosu na 2013. i 2014. godinu.

Budući da je NP Prokletije relativno nov NP, nije bilo elemenata na osnovu kojih bi se uspostavila organizovana kontrola evidencije broja posjetilaca. Međutim, i u ovom parku postoje planovi i tendencije da će vrlo brzo biti uspostavljen mehanizam za praćenje turističkih tokova i na prostorima ovog NP-a. Saglasno navedenim konstatacijama, može se zaključiti da su broj posjetilaca i struktura ostvarenih prihoda prodajom ulaznica eksponencijalno rasli sa smanjenjem državnih kontribucija i subvencioniranja iz državnog budžeta. Sadašnji pokazatelji egzaktno govore da su ulaznice dominantno prisutne u ukupnoj strukturi prihoda Javnog preduzeća za nacionalne parkove. Broj posjetilaca u nacionalnim parkovima prikazan je u tabeli 7.

Uočljivo je da najveći broj posjetilaca privlači NP Durmitor koji dominantno određuje i rezultat kada je ova kategorija prihoda u pitanju. Porast broja posjetilaca u NP Durmitor može se analizirati kroz prizmu nekoliko uzajamno povezanih procesa.

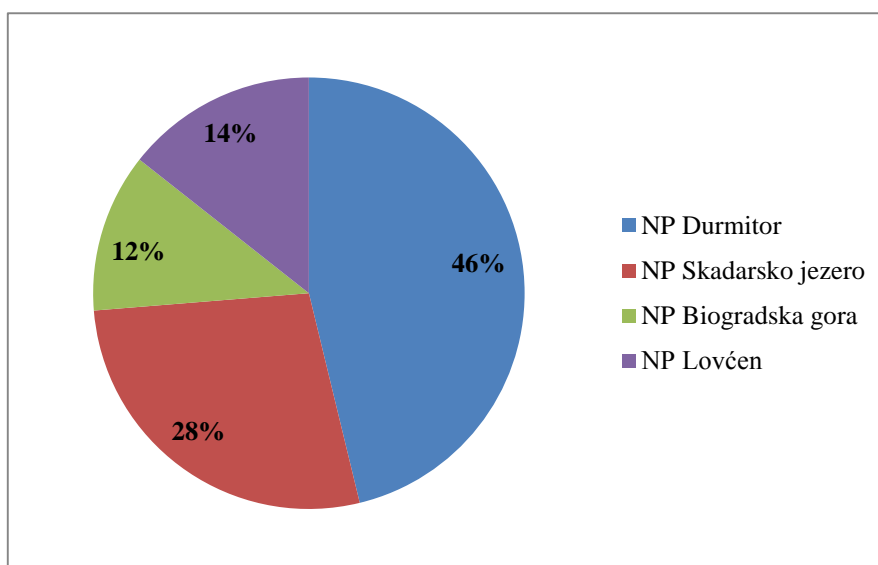
¹²Druge aktivnosti - izdavanje čamaca i kajaka, posmatranje ptica, prodaja suvenira, sportski ribolov, kampovanje, džiping ture...

Tabela 7. Broj posjetilaca u nacionalnim parkovima u periodu 2009-2014:

Nacionalni Park	Godina					
	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
NP Durmitor	35.943	41.307	67.065	82.131	102.776	109.185
NP Skadarsko jezero	32.070	40.242	45.362	59.885	74.649	64.997
NP Biogradska gora	30.855	30.900	27.828	31.846	28.873	28.148
NP Lovćen	26.444	36.463	33.429	27.249	991	33.953
Ukupno	125.312	148.912	173.684	201.111	207.289	236.283

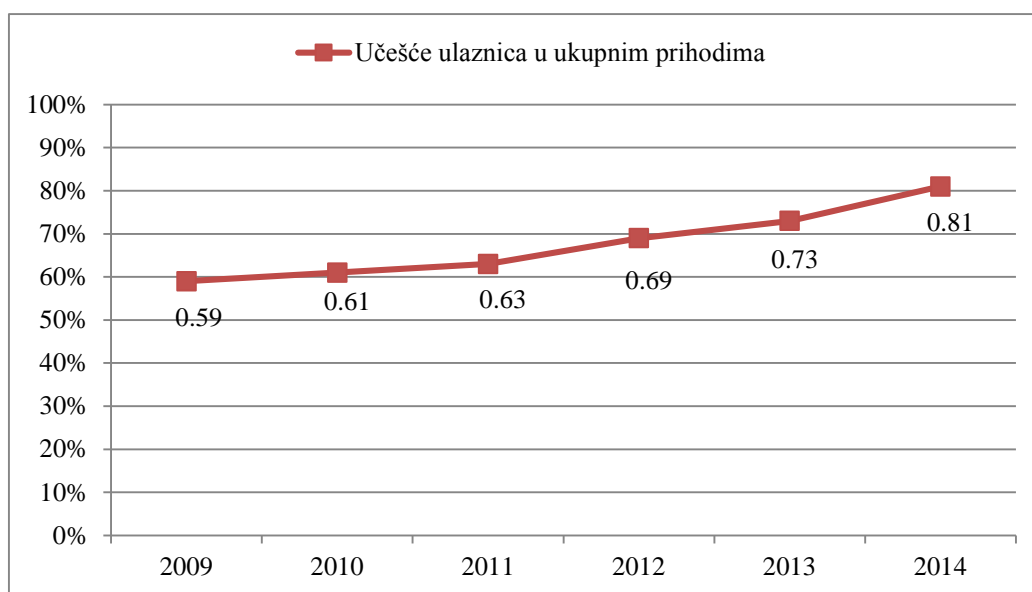
Izvor: Izvještaji o radu Nacionalnih parkova po godinama

Svakako, ključni indikatori koji su usloveli ovako rapidan porast broja posjetilaca u ovom nacionalnom parku (za razliku od NP Biogradska gora koja ima blagu tendenciju pada ili stagniranja) su: raznovrsnija ponuda i efikasnija evidencija posjetilaca, dobro osmišljen marketinški pristup, činjenica da se veliki broj inostranih gostiju odlučuje da posjeti zaštićena područja koja su pod UNESCO zaštitom, ali i brojni drugi parametri. Svakako, tome je doprinijela i bolja saobraćajna povezanost destinacije, koja je nastala nakon izgradnje novog puta, Risan - Nikšić - Žabljak, što je Durmitorsko područje povezalno i učinilo lakše dostupnim za posjete sa Crnogorskog primorja, ali i usmjerilo turističke tokove iz unutrašnjosti Srbije prema NP Durmitor, što je svakako uslovelo da se smanji tranzit i broj izletničkih posjeta u NP Biogradska gora (dijagram 1.).



Dijagram 1. Učešće nacionalnih parkova u ukupnom broju posjetilaca za 2014. godinu
(Izvor: Izvještaj o radu Nacionalnih parkova, 2014)

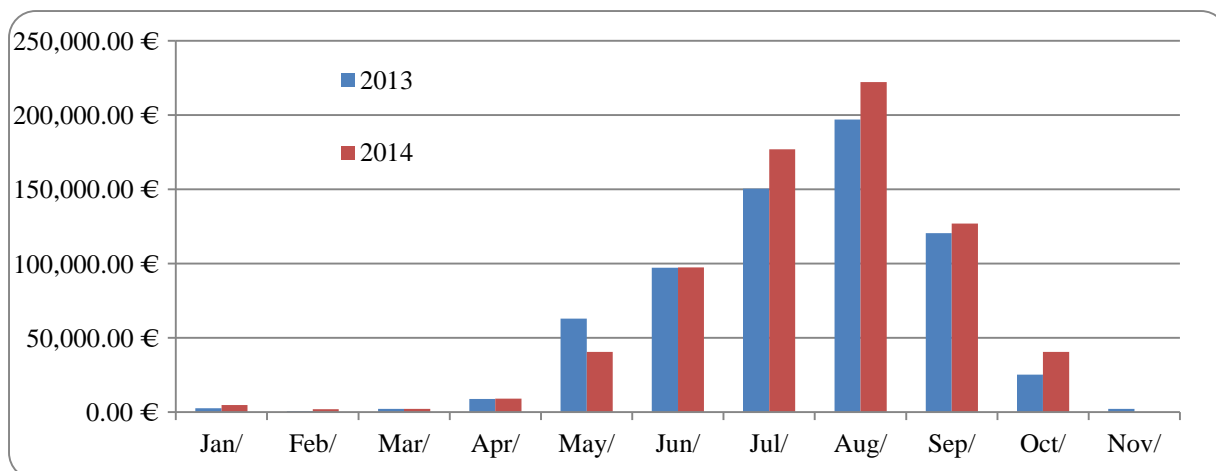
Veoma je važno istaći činjenicu da se učešće prihoda od ulaznica kontinuirano povećava tokom posmatranog perioda, što je posljedica sve većeg interesovanja posjetilaca za nacionalne parkove ali i pojačane evidencije broja prisutnih posjetilaca (grafikon 2.). U 2015. godini ostvaren je rekordan broj posjeta u svim nacionalnim parkovima Crne Gore. U tome su, shodno raspoloživim podacima, primat imali NP Durmitor i NP Lovćen koji su imali najveći indeks rasta posjeta. Kuriozitet je zabilježenih rekordnih 300 000 posjeta tokom ove godine što je ohrabrujući podatak, da se kroz dobro osmišljenu plansku organizaciju i pripremu turističke sezone broj posjetilaca povećava u narednim godinama. Međutim, u komparaciji sa hrvatskim nacionalnim parkovima broj posjetilaca je značajno manji a prisutni su svi neophodni preduslovi za porast posjeta nacionalnim parkovima, to se posebno odnosi na NP Durmitor i NP Skadarsko jezero.



Grafikon 2. Učešće prihoda od ulaznica u ukupnim sopstvenim prihodima JP NPCG za period (2009-2014)

(Izvor: Izvještaji o radu Nacionalnih parkova, 2014)

Kada je u pitanju 2014. godina, prihod od ulaznica zabilježio je rast od 8% u odnosu na 2013. godinu (grafikon 3.). Jedino su mjeseci mart i maj tekuće godine „podbacili“ u odnosu na prethodnu (96% odnosno 64%), dok je kod ostalih mjeseci prihod od ulaznica bio ujednačen ili veći od prošlogodišnjeg.



*Grafikon 3. Komparativan prikaz prihoda od ulaznica za 2014. u odnosu na 2013. godinu
(Izvor: Studija analize stanja i potreba u nacionalnim parkovima, 2014)*

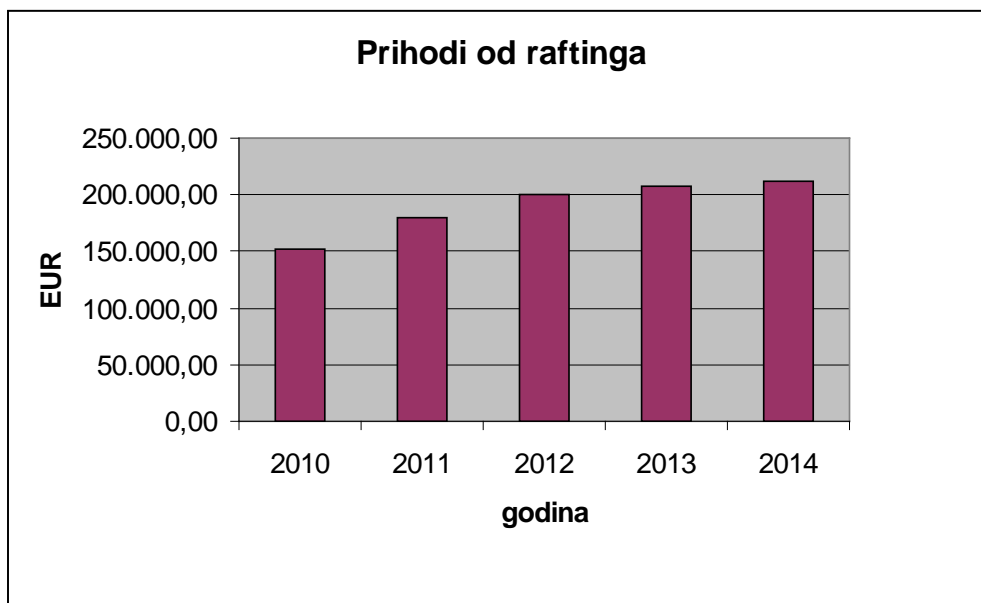
Iz grafikona 3. vrlo je jasno uočljiva činjenica da se učešće prihoda od ulaznica kontinuirano povećava tokom posmatranog perioda, što je posljedica sve većeg interesovanja posjetilaca za nacionalne parkove ali i pojačane evidencije broja prisutnih posjetilaca.

2. Rafting Tarom



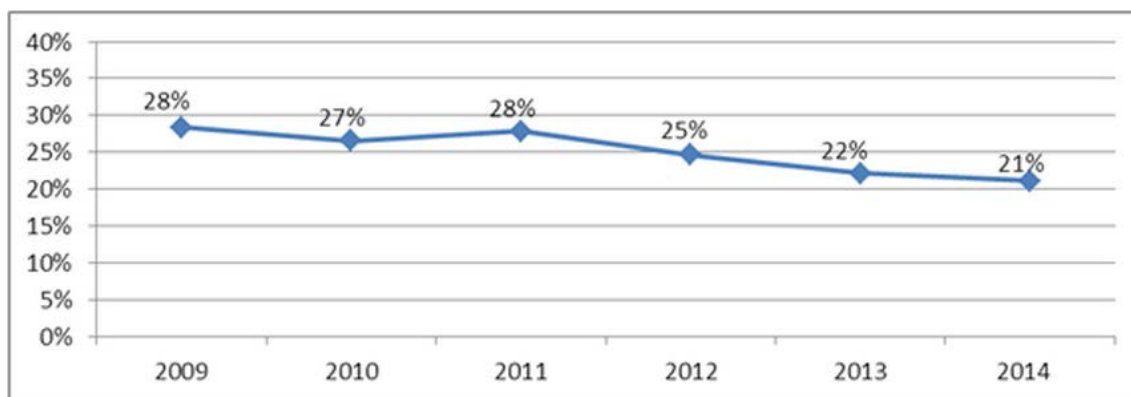
*Slika 34. Rafting na Tari
(Izvor: Fotodokumentacija PR Službe JP NPCG)*

Rafting Tarom (slika 34.) koji predstavlja najpoznatiji turistički proizvod u sjevernom dijelu Crne Gore, takođe ima kontinuirani rast potražnje, pa je u toku 2014. godine ovu uslugu koristilo 12.400 posjetilaca. Prihodi NP Durmitor od raftinga Tarom u periodu (2010-2014) pokazuju rast od 35%.



Grafikon 4. Prihodi od raftinga rijekom Tarom
(Izvor: Studija analize stanja i potreba u nacionalnim parkovima, 2014)

Rafting Tarom u 2014. godini u odnosu na 2013. godinu ostvario je rast od 2% u odnosu na prethodnu godinu (grafikoni 4. i 5.). Kao što je istaknuto u prethodnom dijelu, ovaj vid turističke ponude predstavlja ekskluzivitet, ne samo za nacionalne parkove, već i za Crnu Goru na generalnom nivou.



Grafikon 5. Učešće prihoda od raftinga u ukupnim prihodima JP NPCG za period (2009-2014)

(Izvor: Studija analize stanja i potreba u nacionalnim parkovima, 2014)

Budući da kanjon rijeke Tare spada u red najgrandioznijih i najdubljih kanjona na svijetu, sa bogatim hidrološkim resursima, bogatstvom endemičnih i reliktnih vrsta flore i ihitio faune, dio toka je nominovan kao potencijalno IPA stanište, razlozi za njegovom pažljivom i dobro osmišljenom planskom organizacijom su veći i značajniji. To znači, da se pored njegove dalje turističke valorizacije, uporedo moraju sprovoditi mjere zaštite kanjona i ukupnog riječnog sliva od bilo koje vrste devastacije, a koja može nastati u slučaju naglog i nekontrolisanog obima turističkog prometa.

3. Smještajni kapaciteti





Nacionalni parkovi Crne Gore raspolažu sa vrlo skromnim smještajnim kapacitetima, i oni su za sada uglavnom prostorno distribuirani i locirani na zonama i lokalitetima koji predstavljaju tačke sa najvećom koncentracijom turističkih posjeta, i shodno tome ostvarenog turističkog prometa.

Saglasno navedenim konstatacijama, prostori nacionalnih parkova u Crnoj Gori raspolažu sa sljedećim smještajnim kapacitetima:

- a) bungalovi koji su zastupljeni u NP Biogradska gora i NP Lovćen;
- b) smještaj u planinarskim domovima;
- c) moteli i restorani u NP Durmitor.

U narednom dijelu prikazani su skromni smještajni kapaciteti u pomenutim nacionalnim parkovima koji su po svojim standardima daleko iza ustanovljenih standarda u zemljama razvijene ekonomije (pretežno zemljama članicama Evropske unije). Važno je napomenuti da se novim prostornim planovima posebne namjene omogućava poboljšanje postojeće i izgradnja novih turističkih, smještajnih kapaciteta koji će u potpunosti biti uklopljeni u prirodni ambijent datog prostora i izgrađeni u skladu sa savremenim standardima koji važe u visoko razvijenim zemljama.

Tabela 8. Smještajni kapaciteti nacionalnih parkova

		NP DURMITOR			
Objekat		Ukupno ležajeva			
Planinarski dom Sušica		8			
Planinarski dom Škrka		Palače za smještaj 12 osoba			
Motel Radovan Luka		66			
		NP BIOGRADSKA GORA			
Objekat	Broj Objekata	Broj ležajeva po objektu	Ukupno ležajeva		
Bungalov	4	2	8		
Bungalov	8	3	24		
		NP LOVČEN			

Objekat	Broj Objekata	Broj ležajeva po objektu	Ukupno ležajeva
Bungalov	5	4	20

Izvor: Studija analize stanja i potreba u nacionalnim parkovima, 2014

U tabeli 8. i na slici 35. su prikazani smještajni kapaciteti u nacionalnim parkovima Durmitor, Lovćen i Biogradska gora sa ključnim parametrima o njihovom sadržaju, kapacitetima, standardima i kvalitetu koji nude svojim posjetiocima. Na prostoru NP Skadarsko jezero nalazi se restoran u okviru upravne zgrade na lokalitetu Vranjina koji je u vlasništvu nacionalnih parkova ali je ugovorom isti dat pod zakup kompaniji Plantaže. Na prostoru ovog nacionalnog parka nalaze se prestižni ugostiteljski objekti u privatnom vlasništvu, restoran Plavnica i konoba Badanj na Virpazaru. Kao objekti privremenog karaktera, tokom ljetnje turističke sezone funkcionišu plažni barovi, brod restorani, štandovi za prodaju suvenira, eko kolibe i drugi turistički sadržaji. Posebnu atrakciju predstavljaju uređene plaže na lokalitetima Murići, Pješačac i Gavrilovac. Budući da je NP Prokletije relativno nov nacionalni park, shodno tome nijesu izgrađeni smještajni kapaciteti. Njihova izgradnja će se svakako planirati prvim Prostornim planom posebne namjene za ovaj nacionalni park, odnosno na lokalitetima koji će biti predmet detaljne razrade.



*Slika 35. Motel Radovan Luka u NP Durmitor
(Izvor: Foto arhiva JP NPCG)*

Analize postojećih smještajnih kapaciteta u nacionalnim parkovima jasno ukazuju da su oni i po obimu i po strukturi, još uvijek nezadovoljavajući i vrlo skromni da bi zadovoljili savremene standarde i vrlo sofisticirane zahtjeve potencijalne turističke klijentele za

potrebom aktivnog odmora u prirodi. Stoga je neophodno, da se u narednom periodu na temelju prostorno-planske dokumentacije i definisanih projektnih rješenja pristupi rekonstrukciji postojećih i izgradnji novih smještajnih kapaciteta. Naravno, prilikom njihove rekonstrukcije ili izgradnje, a saglasno generalnim smjernicama iz prostornih planova posebne namjene neophodno je afirmisati stav da urbanistički koncept turističkih objekata bude planiran i realizovan na način da podržava oblikovanje zatečenih arhitektonsko-ambijentalnih cjelina u neposrednom okruženju i maksimalno baštini tradicionalan način gradnje u skladu sa ambijentalnim vrijednostima i konfiguracijom terena.

4. Centri za posjetioce

Centri za posjetioce u nacionalnim parkovima kreirani su sa ciljem servisnih informacija i prezentacija i interpretacija prirodne i kulturne vrijednosti ovih prostora. Formiranje centara u svim nacionalnim parkovima, takođe ima za cilj i ublažavanje efekata sezonalnosti, posebno u zimskom periodu, kada aktivni boravak na otvorenom prostoru parkova najčešće nije ostvarljiv za većinu posjetioca. Budući da su centri za posjetioce osnovni objekti za prezentaciju elementarnih prirodnih vrijednosti i kulturnog naslijeđa, kao takvi se uglavnom grade na samom ulazu u neko zaštićeno područje (kapija parka). Njihova stilizacija u prostoru mora da odražava ambijentalne vrijednosti i sadrži elemente izvorne arhitekture. Glavni Centar za posjetioce nacionalnih parkova Crne Gore (slika 37.) nalazi se u upravnoj zgradi NP Skadarsko jezero i pored prezentacijskog prostora, raspolaže sa dijelom koji prezentuje etnografske vrijednosti iz svih nacionalnih parkova, salom za projekcije filmova i posebnim informativnim pultom. Takođe, u svim nacionalnim parkovima postoje vizitorski centri. Međutim, opšta analiza stanja i potreba savremenog turista ukazuje na potrebu izgradnje i uređenja novih tematskih centara (što je već viđen scenario u Hrvatskoj, Sloveniji, Austriji (slika 36.) i dr.) na različitim punktovima. To je definisano kao opcija u novim prostornim planovima posebne namjene i ugrađeno kao mogućnost kroz stretešku oblast: prezentacija i edukacija u novim planovima upravljanja za nacionalne parkove.



Slike 36. i 37. Centar za posjetioce Schloss Grünau u Donau - Auen u Austriji (Foto: Luburić V.) i Centar za posjetioce nacionalnih parkova Crne Gore (Izvor: <http://www.nparkovi.me/sajt/centri-za-posjetioce/np-skadarsko-jezero>)

Glavne teme koje se interpretiraju u centrima za posjetioce vezane su za prirodne vrijednosti, kulturnu baštinu i turističku ponudu nacionalnih parkova Crne Gore. Budući da se radi o relativno novom turističkom prozvodu u nacionalnim parkovima u Crnoj Gori, koji nema dugu tradiciju postojanja kao u nekim zemljama regije ili zemljama EU, dostignuti su relativno skromni rezultati u postavci i interpretaciji prirodnih i radom stvorenih vrijednosti

u nacionalnim parkovima Crne Gore. Budući da su edukacija i sa njom povezana interpretacija stalan i dinamičan proces, koji pretpostavlja kontinuirano praćenje savremenih trendova i prilika u okruženju i Evropi, neophodno je stalno edukovanje kadra zaduženog za tu oblast, veći nivo ulaganja u promociju prirodnih vrijednosti. Naravno, u tom kontekstu od presudne važnosti može biti „osjećaj“ donosioca odluka, da prilikom izrade idejnih i glavnih projekata za potrebe izgradnje i opremanja centara za posjetioce, imaju više senzibiliteta za poštovanje različitih stilova arhitekture koji odslikavaju što je moguće veći stepen tradicionalnog načina gradnje, i spremnost da se u svakom trenutku udovolji zahtjevima savremenog turista za pravilnu interpretaciju i adekvatno dobijanje informacija o drugim, dostupnim sadržajima za aktivan odmor u prirodi. Jedan od suštinskih nedostataka sadašnjeg koncepta centara za posjetioce u nacionalnim parkovima u Crnoj Gori, što niti jedan od njih nije osposobljen za prihvatanje lica sa posebnim potrebama, što je jedan od primarnih zadataka pri projektovanju istih, ali je i savremena i evropska norma koja se poštuje u svim zaštićenim područjima na svijetu koja svoj razvoj temelji na vrijednostima na kojima počiva svako savremeno društvo.

U tabeli 9. dat je prikaz vremenskog okvira izgradnje centara za posjetioce ili vizitorskih centara po nacionalnim parkovima. Prvi je izgrađen početkom '80-ih godina u NP Durmitor koji je tada nosio naziv „Prirodnjačka zbirka“. Kasnije je uslijedila izgradnja novih, a najveći među njima, izgrađen za sve nacionalne parkove je vizitorski centar na lokalitetu Vranjina – NP Skadarsko jezero, otvoren 2006. godine.

Tabela 9. Godine izgradnje vizitorskih centara u nacionalnim parkovima Crne Gore

Centar za posjetioce	Godina izgradnje
Upravna zgrada (NP Durmitor)	Početak '80-ih
Crno jezero (NP Durmitor)	2011.
Šćepan polje (NP Durmitor)	2013.
Biogradsko jezero (NP Biogradska gora)	2008.
Ivanova korita (NP Lovćen)	2010.
Vranjina (NP Skadarsko jezero)	2006.
Virpazar (NP Skadarsko jezero)	2009.
Rijeka Crnojevića (NP Skadarsko jezero)	2007.
Gusinje (NP Prokletije)	2014.

Izvor: Studija analize stanja i potreba u nacionalnim parkovima, 2014

Struktura prihoda koje je JP NPCG ostvarilo u centrima za posjetioce u toku 2014. godine može se vidjeti u tabeli 10.

Tabela 10. Prihodi centara za posjetioce zaključno sa 01.11.2014.godine¹³

Nacionalni Park	Prihodi po godinama	
	2013	2014
NP Durmitor	3.109,50	3.233,50
NP Skadarsko jezero	1.982,00	1.580,00
Ukupno	5.091,50	4.813,50

Izvor: Studija analize stanja i potreba u nacionalnim parkovima, 2014

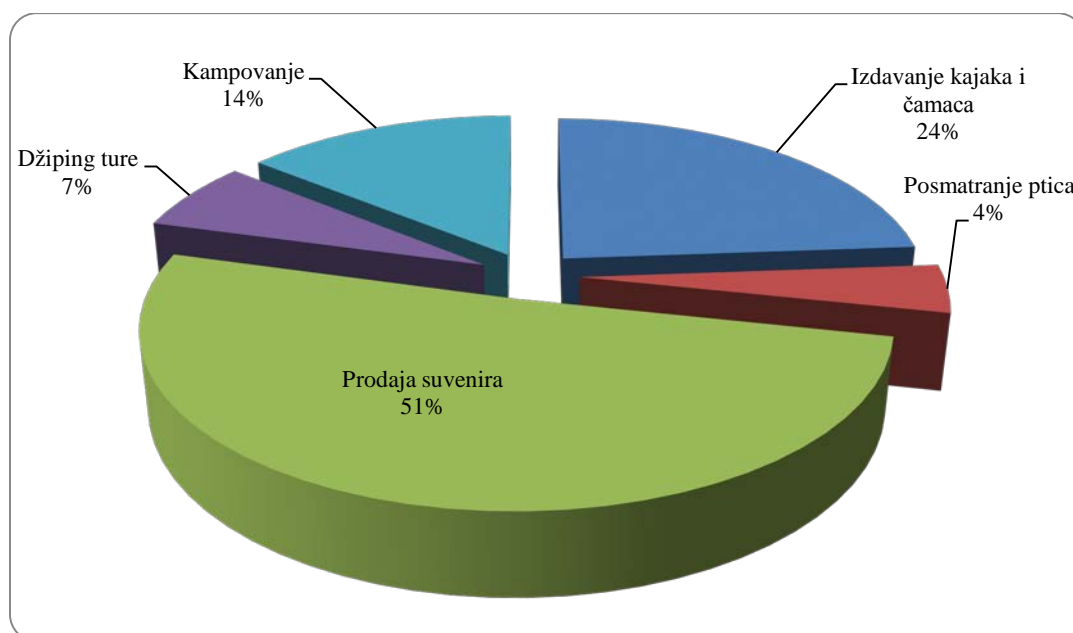
Ostali važniji turistički sadržaji koji čine integralan dio ponude nacionalnih parkova svakako su:

- a) izdavanje kajaka i čamaca;
- b) posmatranje ptica;
- c) prodaja suvenira;
- d) kampovanje;
- e) džiping ture.

Ukupan prihod po ovim osnovama u toku 2014. godine iznosio je 37.659,36 evra, što je sa finansijskog stanovišta vrlo zanemarljiva stavka u podizanju finasijske samoodrživosti nacionalnih parkova. Centri za posjetioce svoju primarnu ulogu i misiju baziraju na edukaciji posjetilaca i teško je očekivati da i u budućem periodu imaju naglašeniju finansijsku komponentu.

Učešće pojedinih segmenata u ukupnom iznosu je predstavljeno u grafikonu 6.

¹³ Kod ostalih parkova ulaz u centre za posjetioce se ne evidentira posebno već je uključen u ulaznicu u nacionalni park.



Grafikon 6. Učešće ostalih turističkih proizvoda u ukupnoj strukturi prihoda
(Izvor: Studija analize stanja i potreba u nacionalnim parkovima, 2014)

Ovi segmenti i turistički proizvodi ipak za sada imaju vrlo mali udio u u ukupnoj strukturi turističkog prometa i ponude u nacionalnim parkovima. Zato je neophodno u narednom periodu dobro osmisliti i uspješno implementirati razvoj turističkih sadržaja koji će dovesti do diversifikacije turističkog proizvoda, ali i imati druge, pozitivne efekte na imidž turističkih tokova u zaštićenim područjima prirode.

12.2.4. PREPOZNAVANJE ŠANSI ZA UNAPREĐENJE TURISTIČKE PONUDE U NACIONALNIM PARKOVIMA CRNE GORE (PREDNOSTI I MANE)

Strateškim prostorno-planskim i upravljačkim dokumentima za prostore nacionalnih parkova u narednom periodu planira se razvoj i unapređenje nove turističke ponude koja se, prije svega, temelji na prirodi i promociji kulturno-istorijskog nasljeđa. Razvijanje novih turističkih ponuda u novim zonama ima za cilj povećanje sezonalnosti posjeta u parkovima, odnosno, omogućavanje da se broj posjetilaca prolongira vremenski i prostorno. Ove pokazatelje koji su sublimirani u narednoj tabeli treba sa pažnjom analizirati i inkorporirati u buduće planove upravljanja i razviti posebne akcione planove za njihovu implementaciju jer su ovi turistički proizvodi i njihova prostorna i svaka druga diversifikacija već primjenjeni u brojnim zaštićenim područjima u zemljama EU (Austrija, Njemačka, Francuska i dr.).

Činjenica je, a to su pokazale i prethodne analize, studije i ekspertize, da nacionalni parkovi Crne Gore svojom raznovrsnošću potencijala mogu u potpunosti ispuniti savremene zahtjeve turizma zasnovanog na prirodi. Efikasno i na savremenim vizijama, dugoročno se mogu pozicionirati kao konkurentna destinacija među velikim brojem zaštićenih područja na sve zahtjevnijem evropskom i svjetskom tržištu. Takav koncept podrazumijeva konstantno praćenje savremenih turističkih tokova i trendova potražnje, područja mogućih ulaganja i jasno identifikovanje novih tržišnih trendova.

U skladu sa prethodno iskazanim ciljevima i potrebama razvoja turizma, u narednoj tabeli se mogu predvidjeti novi turistički programi koji na srednje i duže staze, kroz inovativna rješenja mogu postati dodatna vrijednost crnogorske ekonomije i dati savremene

konture na kojima će se zasnivati održivi razvoj, ne samo nacionalnih parkova, već i budućih zaštićenih područja u Crnoj Gori. Ovako kreirani, inovativni programi u turizmu, koji je prevashodno zasnovan na prirodi, pretpostavljaju savremen organizacioni i upravljački pristup, kao i realno planiranje kod menadžmenta nacionalnih parkova i drugih zaštićenih područja, koji moraju slijediti savremene tokove i zahtjeve turističkog tržišta, i organizaciono biti spremni da kreiraju i implementiraju nove turističke programe i sadržaje.

Trend stalnih dinamičkih promjena u turističkoj industriji diktira nove turističke sadržaje i proizvode u skladu sa zahtjevima tržišta. To u praksi znači da pored postojećih turističkih sadržaja, zbog otvaranja novih tržišta, novih destinacija kao potencijalne konkurencije i sve zahtjevnijih potreba gostiju, iste je neophodno unaprijediti i paralelno sa tim procesima raditi na inoviranju novih turističkih proizvoda tzv. „imidž markera“.

U tabeli 11. dati su neki novi predlozi koji su dominantan turistički proizvod u zemljama razvijene Evrope (Austrija, Njemačka, Italija i dr.). Crnogorske specifičnosti zahtjevaju stalnu posvećenost razvoju seoskog turizma koji je u povoju (koncept *eco lodge* naselja). Pored potrebe za unapređenjem aktuelnih turističkih sadržaja neophodno je kreirati nove turističke proizvode.

Jedna od mogućnosti razvoja turizma u nacionalnim parkovima je i organizovanje manifestacija različitog karaktera. Za sada, najznačajnije manifestacije u nacionalnim parkovima su Riječka noć, Dani vina i ukljeve u NP Skadarsko jezero, Osmomartovska izložba domaćih suvenira i proizvoda, Dani planinskog cvijeća u NP Durmitor i Dani borovnice u NP Prokletije. One nijesu dovoljne da privuku nove posjetioce i povećaju njihov broj. Ono što je indikativno je da pomenute manifestacije uglavnom organizuju nevladine organizacije ili lokalni centri za kulturu, dok nacionalni parkovi u svemu tome učestvuju na simboličan način, dajući im logističku podršku.

Novim prostornim planovima posebne namjene, planovima upravljanja i različitim strategijama razvoja data je mogućnost i definisani su pravci na koji način sama zaštićena područja, uz pomoć turističke privrede, mogu unaprijediti postojeće i uvesti nove manifestacije u nacionalnim parkovima. To bi svakako poboljšalo imidž zaštićenih područja i produžilo boravak posjetilaca.

Tabela 11. Predlog za uvođenje novih i unapređenje postojećih turističkih proizvoda

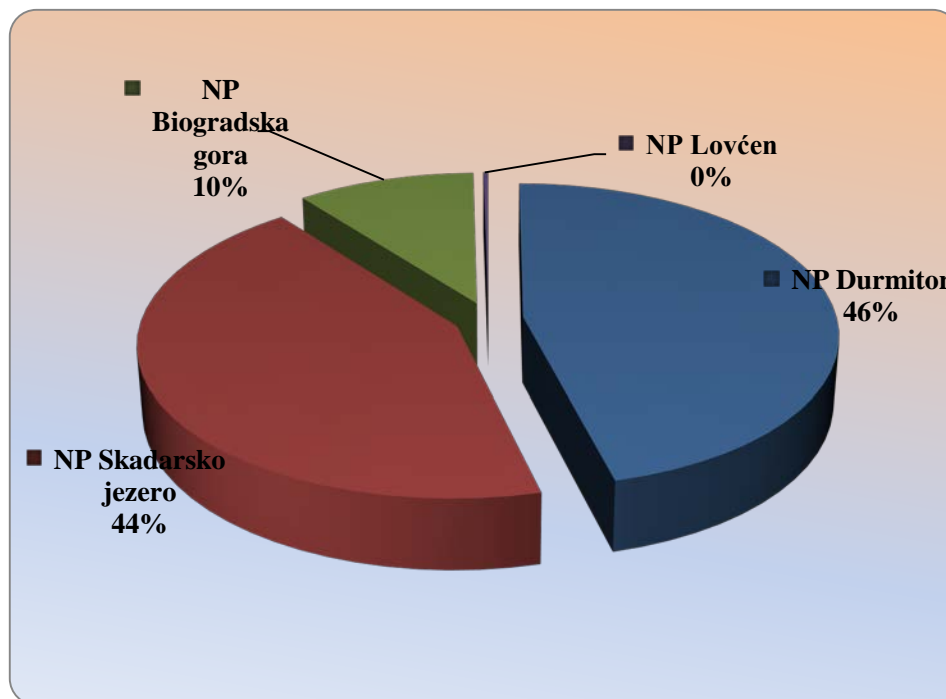
Nacionalni park Durmitor	
1.	Formiranje cross-country i freeride staza;
2.	Staza za boso hodanje;
3.	Fly fishing;
4.	Posmatranje divokoza;
5.	Fitnes i joga;
6.	Vidikovci – Otvorena vrata (Štuoc i Ćurevac);

7.	Nabavka opreme (planinski bicikli, krplje, kajaci);
8.	Kajakarenje na Crnom jezeru;
9.	Izdavanje objekata u turističke svrhe.
Nacionalni park Biogradska gora	
1.	Fly fishing;
2.	Posmatranje medvjeda;
3.	Vidikovac – Otvorena vrata;
4.	Nabavka opreme (nordijske skije, planinski bicikli, krplje, štapovi za pješaćenje, kamp šatori);
5.	Dječja edukativna staza;
6.	Formiranje cross-country staze;
7.	Izdavanje objekata u turističke svrhe.
Nacionalni park Lovćen	
1.	Vidikovac – Otvorena vrata;
2.	Nabavka opreme (štapovi za pješaćenje, krplje, kamp šatori);
3.	Formiranje cross-country staze;
4.	Fitnes i joga;
5.	Izdavanje objekata u turističke svrhe.
Nacionalni park Prokletije	
1.	Edukativna staza (Centar za posjetioce -Vezirova brada);
2.	Postavljanje info tabli;
3.	Nabavka opreme (planinski bicikli, štapovi za pješaćenje);
4.	Formiranje cross-country staze;
5.	Izdavanje objekata u turističke svrhe.

Izvor: Studija analize stanja i potreba u nacionalnim parkovima, 2014

Iz tabele 11. se ne vidi predlog za razvoj novih vidova turizma u NP Skadarsko jezero. Razvoj novih oblika turizma za region Skadarskog jezera očekuje se izradom novog PPPN-a za NP Skadarsko jezero koji se nalazi u početnoj fazi. Programskim zadatkom koji je urađen za potrebe novog plana očekuje se adekvatna turistička valorizacija prostora

(reaktiviranje starih plovidbenih puteva, uz definisane ekološke koridore, razvoj vinskog turizma, tradicionalnih zanata i podsticanje poljoprivredne proizvodnje). Uz dosadašnje oblike turizma koji su razvijeni u ovom NP to će u perspektivi biti okosnica novog turističkog razvoja regiona Skadarskog jezera. Novi turistički razvoj u svim svojim segmentima mora uvažavati visoke ekološke standarde koji ni u jednom segmentu ne mogu da budu suprostavljeni primarnom cilju, zaštiti prirodnih ekosistema, biološkog i geološkog ekosistema Skadarskog jezera.



Grafikon 7. Učešće nacionalnih parkova u ukupnom broju posjetilaca
(Izvor: Izvještaj o radu JP NPCG, 2014)

Iz grafikona 7. se jasno može uočiti da pojedini parkovi imaju porast broja posjetilaca i ukupnih prihoda i da posljednjih pet godina, kumulativno imaju penetraciju i do 46% godišnje. U posmatranom periodu broj posjetilaca u NP Durmitor porastao je za čak 185%. To jasno ukazuje na činjenicu da su turističke aktivnosti u zaštićenim prirodnim područjima dobile na značaju i da je veći broj posjetilaca koji svoj godišnji odmor na crnogorskom primorju koriste za posjetu nekom od nacionalnih parkova.

Kao dominirajuće komponente turističkog prometa u odnosu na monitoring turističkih tokova u posljednjih pet godina su uočljivi: povećanje broja posjetilaca na glavnim punktovima u nacionalnim parkovima, rafting, sportsko-rekreativni ribolov, posjeta centrima za posjetioce, u nešto manjem obimu u strukturi prihoda i ukupnog turističkog prometa učestvuju ugostiteljski sadržaji. Zanimljivo je da su uloga i značaj od prodaje suvenira ili posmatranja ptica. Na to bi upravljačke strukture u nacionalnim parkovima morale obratiti pažnju, i potencijalnim posjetiocima dodatno približiti ovaj vid turističke rekreacije ili razviti sposobnost kod lokalnih proizvođača za proizvodnju autentičnog suvenira koji bi predstavljao svojevrsan brend nekog zaštićenog područja. Ipak, svi analizirani parametri jasno ukazuju da turizam ima višefunkcionalan značaj za zaštićena područja, koji se manifestuje u sljedećem:

- uvećanje sopstvenih prihoda u nacionalnim parkovima;

- kroz uvećanje sopstvenih prihoda jača samoodrživost parkova;
- jačanje uloge lokalne zajednice u parku i njegovom neposrednom okruženju;
- obnavljanje i unapređenje turističke infrastrukture upodobljene zahtjevima i standardima zelene ekonomije;
- jačanje lokalnog preduzetništva;
- veća popularnost i uloga nacionalnih parkova u kreiranju imidža Crne Gore kao turističke destinacije koja svoj razvoj koncipira na postulatima eko-turističke regije;
- uvećanje ukupnih prihoda od turizma u lokalnim samoupravama koje se nalaze na teritorijama parkova.

Na bazi prethodne analize, kreiranje novih turističkih sadržaja i proizvoda (ribolov, posmatranje medvjeda, uređenje staza i vidikovaca i dr.) će povećati obim turističkog prometa, privući nove posjetioce i razviti turistički proizvod potpuno kompatibilan sa zaštitom prirodnih vrijednosti, zbog kojih je neko područje i proglašeno zaštićenim.

Jasno je da se diversifikacijom i prostornom disperzijom turističkog proizvoda, osim kreiranja novih sadržaja u perspektivi želi ostvariti teritorijalna prekompozicija turističkih aktivnosti, koja bi rasteretila pojedine zone i lokalitete koji su prethodnih sezona najviše posjećeni.

12.2.5. MOGUĆE PREDNOSTI RAZVOJA TURIZMA U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA

Na bazi prethodno izrečenih stavova jasno je uočljiva potreba velikog broja ljudi da tokom godine svoj odmor iskoristi u oblastima u kojima su izvorne vrijednosti prirode ostale netaknute i da kao takve posjetiocu mogu pružiti ugodan boravak u njima.

Kao idealan obrazac turizma zasnovanog na prirodi može poslužiti model Kostarike. Prema zvaničnim podacima Kostariku godišnje posjeti oko pet miliona turista, a jedna trećina gostiju svoj motiv dolaska isključivo bazira na zaštićenim prirodnim područjima u toj zemlji. Posebno je interesantan podatak da u toj zemlji postoje, po površini, mala zaštićena područja (primjer Nacionalnog parka Santa Rosa). On zauzima svega 0,2% ukupne površine države, ali ima ogroman značaj sa aspekta zaštite prirode i turističkih programa koji su na njemu zasnovani (Stojanović i dr., 2014).

I numerički pokazatelji govore da milioni turista godišnje posjete najveće nacionalne parkove u svijetu, kao sto su Jelouston, brojne drugi parkove u Kanadi, Novom Zelandu, Australiji, evropskim državama, pa i u Crnoj Gori. Statistički podaci sa kraja prošlog vijeka ukazuju da je zaštićena područja i nacionalne parkove SAD-a i Kanade posjetilo više stotina miliona turista (Hull, 2001). Posjeta tolikog broja turista u zaštićenim područjima nesumnjivo generiše nove prihode i ima pozitivne implikacije na ekonomsku održivost zaštićenih područja. U nekim djelovima svijeta prihodi nacionalnih parkova i drugih oblika zaštićenih područja dostižu ogromne razmjere i u novčanom obimu se mjere desetinama i stotinama miliona eura, američkih i australijskih dolara. Impozantan je primjer zaštićenog područja u Australiji, Nacionalnog parka Kakadu, koji godišnje od turizma ima ukupan prihod koji premašuje 372 miliona australijskih dolara (Eagles, McCool, 2004). Takva tendencija porasta broja turista u njihovim nacionalnim parkovima je nastavljena i u narednim godinama ovog vijeka, što je svakako posljedica sve većeg interesovanja savremenog turista za aktivnim

odmorom u prirodi. U neposrednom okruženju su uočljivi primjeri NP Plitvička jezera u Hrvatskoj koji posjeti oko milion turista godišnje, NP Krka koji posjeti skoro milion turista, što im donosi enormne prihode i stvara ambijent u kojem oni imaju snažan uticaj na ekonomski razvoj u svojim županijama (Izveštaj o broju posjeta nacionalnim parkovima Hrvatske, 2014). Slični primjeri su zabilježeni u Sloveniji, gdje RP Škocjanske jame godišnje posjeti oko 100.000 turista (Izveštaj o broju posjetilaca RP Škocjanske jame, 2012). PP Kalkalpen u Austriji je najveće izletišta građana Beča, gdje samo vikendom dođe blizu 100.000 posjetilaca iz središnjeg dijela Austrije da bi obišlo pješačke i planinarske staze u njemu, posjetilo njegov vizitorski centar i druge prateće sadržaje.

Takva tendencija posljednjih godina zabilježena je i u Crnoj Gori. Konstantan je porast broja evidentiranih posjeta nacionalnim parkovima. Analizirajući strukturu posjeta, evidentno je da prednjače gosti iz inostranstva, dok je neuporedivo manji udio broja domaćih gostiju (iz Crne Gore i okruženja). Međutim, takva situacija se mijenja u posljednje vrijeme. Bilježi se stalni rast broja posjetilaca koji iz crnogorskih gradova grupno ili individualno posjećuju NP Skadarsko jezero, Lovćen ili Biogradsku goru.

12.2.6. MOGUĆI NEDOSTACI RAZVOJA TURIZMA U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA

U prethodnim redovima je istaknuta činjenica o broju posjeta nacionalnim parkovima u Crnoj Gori u posmatranom periodu (2009-2014). Ako bi se hipotetički projektovao eksponencijalan rast broja turista u nacionalnim parkovima onda bi se došlo do činjenice da bi broj posjetilaca, ukupno gledano, u narednih 10 godina porastao za 360%, što je u teorijskom smislu moguće. Takav porast broja posjeta, ako bi imao svoju konstantu u narednim godinama, doveo bi do nekontrolisanog razvoja turizma koji bi se pretvorio u njegovu negaciju i predstavljao bi veliku opasnost za zaštićena prirodna područja u cjelini. Lista negativnih efekata koja neusmjerena i stihijska turistička kretanja mogu ostaviti na prirodno okruženje je dugačka, i od naročite je važnosti, jer su posljedice po prirodu najčešće dugotrajne. U tom kontekstu posebno treba izdvojiti sljedeći set negativnih posljedica koje bi masovnost turista koncentrisana u samo jednom dijelu trajanja sezone (2-3 mjeseca) ostavila u zaštićenim prirodnim područjima:

- zagađenje zemljišta i problemi odlaganja otpada;
- zagađenje vazduha zbog izduvnih gasova automobila;
- buka nastala usljed velike koncentracije turista;
- narušavanje vizuelnog identiteta kao posljedica izgradnje objekata;
- narušavanje ekološke ravnoteže, uništavanje flore i faune, ugrožavanje staništa i promjene uobičajenog toka života u ekosistemima zaštićenih područja;
- ostali problemi izazvani posljedicama visokog stepena antropopresije na zaštićena područja.

U ovom kontekstu treba posmatrati i najavljene veće infrastrukturne radove u budućnosti koji će imati vrlo direktne implikacije na nacionalne parkove. Jedan od takvih projekata je i najavljena izgradnja žičare Kotor - Lovćen - Cetinje. U tom slučaju vrlo lako bi moglo doći do situacije da centralno mjesto u NP Lovćen na Ivanovim koritima posjeti više hiljada posjetilaca u jednom danu ili hipotetički u jednom satu, što pred planere i upravljače postavlja veliki izazov, a to je kako na najbezbolniji i najefikasniji način napraviti prostornu

redistribuciju i rekonpoziciju posjetilaca i vrlo brzo ih usmjeriti na druge lokacije u parku i van njega.

Ova sintagma bi se mogla primjeniti i na druge nacionalne parkove. Turističke aktivnosti bi se mogle usmjeravati i na druge lokacije u liberalnoj zoni zaštite, radilo bi se na konceptu vremenske i prostorne rekonpozicije posjeta koje ne bi bile samo koncentrisane na jedan dio, uglavnom ljetnje turističke sezone, već znatno duže. Ovo je moguće postići izradom adekvatnih i u praksi primjenljivih Programa upravljanja posjetiocima.

U tom kontekstu treba tražiti i alternativne lokacije kroz disperziju turističkih aktivnosti koje se ne bi najviše koncentrisale na pojedinačne, turistima atraktivne lokacije, već bi se one mogle usmjeriti na druge lokalitete, koji su ne manje atraktivni, ali su turistima iz više razloga za sada uglavnom nedostupni. Tipičan primjer kod nas je primjer NP Biogradska gora, gdje se najveća koncentracija turista bilježi u zoni Biogradskog jezera, ali je kroz prostorno-plansku dokumentaciju predviđeno optimalno korišćenje i drugih, za razvoj turizma adekvatnih lokacija u masivu planine Bjelasice, kao što su posjete Šiškom, Pešića, Ursulovačkom jezeru, ili revitalizaciji starih katunskih naselja na lokalitetima Šiška, Suvodo i Dolovi Lalevića.

Ipak, u krajnjoj instanci zaštita prostora i prirodnih područja sa jedne i razvoj turizma sa druge strane, po svojim osnovnim društvenim ciljevima i zadacima i funkcionalnim vezama, komplementarne su djelatnosti. Stoga se turizam u zaštićenim područjima svih nivoa zaštite mora razvijati uz racionalno planiranje, organizaciju i poštovanje zahtjeva zaštite životne sredine i unapređenja osnovnih funkcija nacionalnih, regionalnih, parkova prirode i drugih oblika zaštićenih prirodnih područja. Razvoj turizma i zaštita predjela, moraju se odvijati jedinstveno, permanentno, sinhronizovano i dugoročno, u svim međusobnim odnosima i na svim nivoima. U koncipiranju vrsta turizma, a naročito u prostornom planiranju i planovima koji se eksplicitno odnose na zaštićena prirodna dobra, mora se znatno više primjeniti princip disperzivnosti uređenja i izgradnje novih turističkih sadržaja. Ponuđeni koncept novih vidova turizma, upravo ima za jedan od ciljeva, usmjeravanje aktivnosti i pažnje na druge, ne manje atraktivne prostore i mogućnosti njihove turističke valorizacije. Jedan od najboljih alata prepoznatih u savremenoj praksi usmjeravanja turističkih tokova u zaštićenim područjima jeste izrada Programa upravljanja posjetiocima koja treba da sadrži niz konkretnih mjera i aktivnosti, sagleda ukupne receptivne mogućnosti pojedinih lokaliteta i zona u zaštićenim prirodnim područjima, kao i da pažljivo analizira turističke tokove u emitivnim turističkim područjima. Pri svemu tome neophodno je stalno imati u vidu „Principe globalnog i ekološkog kodeksa za turizam“ koje je definisala STO, i u kojima se ističe da bi svi zainteresovani činioци u razvoju turizma trebali čuvati prirodno okruženje sa ciljem da se postigne zdravi, kontinuirani i održivi ekonomski razvoj, usmjeren na to da pravično zadovolji potrebe i aspiracije sadašnjih i budućih generacija (Radović, 2010). Ovi principi su od naročitog značaja za upravljanje turističkim tokovima u zaštićenim prirodnim područjima u kojima postoji visok stepen koncentracije posjetilaca ili bi se to, izgradnjom turističke infrastrukture i podizanjem kvaliteta turističke ponude (što je i planirano u prostornim planovima posebne namjene za nacionalne parkove) moglo desiti u predvidljivoj budućnosti.

Planiranje razvoja turizma u zaštićenim područjima mora biti proces koji uključuje odabir željenog budućeg stanja izabranog među prihvatljivim alternativama i sprovođenje strategija i akcija kojima se nastoji dostići određeno stanje. Budući da je turizam, pored državnih subvencija, jedan od osnovnih izvora prihoda i vidova samoodrživosti zaštićenih područja, samo planiranje razvoja zaštićenog područja je vrlo složen proces koji uključuje razumijevanje socijalnih, političkih i ekonomskih trendova kao vodilja u planiranju i

spvođenju organizacionih mjera u njima. Planiranje razvoja turizma u zaštićenim područjima traži od upravljača usklađivanje sa brojnim dokumentima na svim nivoima upravljanja. Ključne pretpostavke dobrog planiranja turizma i upravljanja turističkim tokovima u zaštićenim područjima moraju se temeljiti na prostornim planovima i planovima upravljanja, jer upravo ti dokumenti sadrže optimalnu mjeru i daju generalne smjernice kako i na koji način uskladiti partikularne interese upravljača, lokalnih zajednica i biznisa, i sve to ukomponovati sa važećim propisima koji regulišu njihovu zaštitu, strategije, sektorske planove, planove regionalnog ili lokalnog značaja i dr.

Kako bi se dosegli ovi ciljevi, a turizam ostao u granicama koji ne izazivaju konflikte sa prirodom, upravljači zaštićenih područja moraju se pridržavati sljedećih principa:

➤ Da u svim fazama planiranja i sprovođenja turističkih aktivnosti što je više moguće uključe što širi krug subjekata od lokalnog, regionalnog do državnog nivoa. Ovo naročito važi za aktivnu participaciju lokalnog stanovništva koje treba u kontinuitetu posticati na održavanje tradicionalnih običaja, očuvanje kulturne baštine i izvornog graditeljstva, što u sinergiji svih ovih faktora treba da osigura bolji ekonomski razvoj lokalne zajednice, ali i da poveća interese posjetilaca za duži boravak u nekom zaštićenom području, čime se generiše i veća potrošnja, a time se i multiplikuju ekonomski benefiti kako za samo zaštićeno područje, tako i širu lokalnu zajednicu koja se na različite načine oslanja na njih;

➤ Da obezbijede neophodnu koordinaciju svih upravljačkih struktura unutar zaštićenih područja, sa naročitim akcentom na edukaciju službi koje brinu o zaštiti, očuvanju i promociji prirodnih vrijednosti, ali i većem stepenu razumijevanja prirodnih vrijednosti od strane rendžerskih službi koje će biti u stanju da pravilno interpretiraju prirodne i kulturne vrijednosti i rijetkosti posjetiocima;

➤ Da u svim segmentima turističkog razvoja primarno vode računa o zaštiti vrijednosti zbog kojih je određeno područje postalo zaštićeno;

➤ Da upravljačke strukture u zaštićenim područjima razviju adekvatne programe koji će obezbijediti: efikasno i efektivno upravljanje ponudom, upravljanje tražnjom, upravljanje resursima i upravljanje uticajem na upotrebu prostora;

➤ I na kraju, treba obezbijediti uslove kroz različite mehanizme (zakonodavne, upravljačke i institucionalne) da se dio ostvarenog prihoda iz turističkog prometa obavezno troši na funkciju zaštite (ulaganje u službe nadzora, obilježavanje pješačkih i planinarskih staza, istraživanje, kao i na komunalne i manje građevinske intervencije, nužne da bi se realizovali ciljevi zaštite).

U suštinskom smislu turizam zasnovan na održivim osnovama i dobre organizacione i upravljačke strukture u zaštićenim područjima treba da obezbijedi porast nivoa turističkog prometa koji kroz pažljiv planski i organizacioni način može da alocira nova sredstva za njihovo finansiranje, ali i istovremeno sprovodi upravljačke mjere koje će trajno očuvati ili čak unaprijediti vrijednosti zaštićenog područja, zbog kojih u krajnjem kontekstu, posjetioci i dolaze.

12.3. ZAŠTIĆENA PODRUČJA U FUNKCIJI RAZVOJA ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

Šumski i vodeni ekosistemi predstavljaju najznačajnije u lancu ekosistema. Gotovo je nezamisliv opstanak mnogih vrsta bio i geodiverziteta uključujući i njihova staništa bez adekvatnih mjera upravljanja šumskim i vodenim resursima. Činjenica je da su upravo šumski i vodeni ekosistemi bili preteče u formiranju i realizovanju ideje o ustanovljenju prvih zaštićenih područja na tlu Evrope, ali i širom svijeta. Tako danas postoje ogromna prostranstva šumskih zajednica, kao ilustrativan primjer mogu se izdvojiti zajednice borealnih šuma u Klakvat Saundu na zapadnoj obali ostrva Vankuver u Kanadi, koje zauzimaju površinu od 3.500 km² (Stojanović i dr., 2014). Šume u Alpima zbog svojih ukupnih vrijednosti i značaja za očuvanje ekosistema, održavanje određenog stanja mikroklimatskih uslova, regulaciju od mogućih poplava, bujica, erozionih procesa i dr., procijenjene su na nekoliko milijardi eura. Međutim, tokom raznih istorijskih etapa i kolonizatorskih pohoda šumski ekosistemi su degradirani i devastirani. Šume koje su domorodačka plemena uspjela sačuvati hiljadama godina, razne kompanije iz sfere šumarstva uspjele su, uslovno rečeno, da unište za nekoliko decenija. Time je sječa šuma postala realna i najveća opasnost, ne samo za šumske, već po ukupne ekosisteme.



Slika 38. Bogatstvo šumskog i vodnog potencijala kroz vizuelizaciju Crnog jezera sa okolinom (Izvor: <http://www.summitpost.org/crno-jezero/133289>)

Bogatstvo Crne Gore u šumskim resursima i vodnom potencijalu (slika 38.) predstavlja značajan privredni i ekološki potencijal države. Zbog svojih prirodnih svojstava i opšte korisnih funkcija, šume su od izuzetnog značaja za ukupni privredni razvoj Crne Gore. Predstavljaju potencijal za ostvarenje ideje i koncepcije ekološke države, a nadasve uslov za regulisanje i očuvanje prirodne baštine i obezbjeđivanje zdravog života budućim generacijama.

Sledstveno navedenom, urgentna je potreba da se djelatnost šumarstva zasniva, prije svega, na principima zaštite i očuvanja šumskih kompleksa. To podrazumijeva da se šume kao

nezamjenljivi ekosistemi u obnavljanju funkcija u biosferi moraju kvalitetnije unapređivati i štiti za istovremenu proizvodnju mogućih količina drveta za podmirenje potreba društva.

Primjereno praksi zemalja evropskog kontinenta sve više se naglašava potreba, ne samo za očuvanjem i unapređenjem postojećeg šumskog fonda, nego i za proširenjem površina pod šumama kroz ustanovljenje odgovarajućih obaveza države i drugih subjekata u obnavljanju devastiranih i degradiranih šuma i pošumljavanja goleti.

Šume u nacionalnim parkovima Crne Gore su po zakonskoj definiciji šume posebne namjene. Nije dozvoljeno njihovo iskorišćavanje u striktno komercijalne i privredne svrhe na bilo koji način. Njihovo uslovno korišćenje dozvoljeno je kroz set mjera definisanih planovima i godišnjim programima upravljanja, i mogu se podijeliti na:

- sanitarno-uzgojne mjere;
- proredne sječe;
- mjere zdravstvene zaštite i njege šumskih ekosistema.

Najveći procenat, a saglasno tome i najveći ekološki značaj imaju šume u nacionalnim parkovima: Prokletije, Durmitor i Biogradska gora. Poznato je da su šumski kompleksi u NP Durmitor prepoznati kao strogo zaštićeni rezervati prirode, i da u njima rastu stoljetna stabla reprezentativnih vrijednosti. To su rezervati Crna poda i kanjon Sušice, gdje su mjere zaštite svedene na naučna istraživanja i gdje je sve podređeno sukcesiji. Biogradska gora je jedna od tri preostale prašume u Evropi, i kao takva ima ogroman ekološki, ali i rekreativno-turistički značaj.

S obzirom na dosadašnji nivo naučnog istraživanja i mjera preduzetih u njima, otvaraju se brojne dileme kako i na koji način postupati sa stanjem šumskih ekosistema u nacionalnim i uopšte zaštićenim područjima. Nije rijedak slučaj da u samoj stručnoj i naučnoj javnosti postoje različite vizije daljeg razvoja šumarstva, koje se naročito manifestuju u procesu donošenja i usvajanja Strategije razvoja šumarstva u Crnoj Gori.

Postavljaju se ozbiljne dileme pred razvojne planove za šumarstvo u sadašnjim, ali i izvjesno i u budućim zaštićenim područjima u Crnoj Gori. Da li su limitirajući sanitarno-uzgojni radovi u šumama nacionalnog parka Durmitor i Lovćen, koji podrazumijevaju vrlo kontrolisanu sječ (uglavnom oboljelih stabala, snjegoizvala, vjetroizvala i dr.) dovoljni za održavanje vitalnosti šumskog fonda, ili je nedostatak prorednih sječa ograničavajući faktor za nesmetan razvoj šumskih zajednica u njima? Naravno, ovdje se ne može zanemariti snažan uticaj javnosti koji često utiče na donošenje razvojnih politika u šumarstvu, a najčešće nije rezultat ozbiljnih i kompleksnih naučnih analiza, već se temelji na populizmu i proizvoljnoj procjeni raznih pseudo stručnjaka, nekompetentnih za ozbiljno poimanje problematike šumarstva.

Postoje različita iskustva i prakse iz zemalja okruženja i visoko razvijenih zemalja EU i njihov odnos prema šumskom fondu u zaštićenim oblastima. Ta iskustva su dijametralno suprotna. Kreću se od zabrane bilo kojih aktivnosti u šumama (izuzev zdravstveno-naučnih istraživanja), do potpuno suprotnih primjera u praksi, gdje su sječa (kao tzv. represivna mjera) i prodaja drvnih sortimenata glavni, a negdje i jedini izvor finansiranja zaštićenih područja.

Zbog svog specifikuma i ogromnog ekološkog značaja šume u nacionalnim parkovima, i budućim regionalnim i parkovima prirode ne treba posmatrati na isti način u

svim zaštićenim područjima, niti ih na isti način posmatrati u svim prostornim cjelinama. U narednim godinama i decenijama potrebno je sa posebnom pažnjom i senzibilitetom planirati mjere upravljanja u šumama. Pritom, u definisanju razvojnih politika u šumarstvu treba naći zajednički imenitelj koji će u sebi sublimirati primjenu mjera zaštite saglasno domaćoj zakonskoj legislativi, primjeni Natura 2000 koje se odnose na šumarstvo, i potrebama lokalnih zajednica za drvnim sortimentima. Takođe, u ovoj sferi je neophodna unaprijedena koordinacija i međusektorska saradnja različitih državnih subjekata i usaglašena zakonska regulativa koja će doprinijeti efikasnijoj i učinkovitijoj primjeni upravljačkih mjera kada su u pitanju šumski ekosistemi u zaštićenim područjima. Oni su svakako, prostorno i po površinama koje zauzimaju najvrijedniji i najznačajniji segment u nacionalnim parkovima u Crnoj Gori.

Ako su šume i šumski ekosistemi bili preteča osnivanju prvih zaštićenih područja u Crnoj Gori, okruženju ili na tlu evropskog kontinenta, onda su vode i vodni resursi pored njih svakako najvrijedniji i najvažniji ekosistemi u kojima se ciklično odvija život različitih zajednica i predstavljaju prirodni resurs od neprocjenjive važnosti. Takav odnos prema vodnim resursima datira još od starih civilizacija Srednjeg istoka, poput sumerske i egipatske, preko Rimskog carstva, antičkih vremena pa do vremena koje predstavlja obrise savremene civilizacije. Upravljanje vodom je jedna od najstarijih aktivnosti upravljanja životnom sredinom (Stojanović i dr., 2014). Taj značaj vodnih resursi se multiplikativno povećava upravo u zaštićenim područjima, gdje su hidrografski objekti ujedno i najreprezentativniji, a često turistički najatraktivniji djelovi nekog nacionalnog parka.

Upravo vode u nacionalnim parkovima predstavljaju najvrijednije, najljepše i najreprezentativnije ekosisteme. Veliki basen Skadarskog jezera, koji predstavlja najveće slatkovodno jezero na prostoru Jugoistočne Evrope (slika 39.), osamnaest ledničkih jezera na Durmitoru (zbog svoje tirkizno zelene boje poznata pod nazivom „Gorske oči“), pet ledničkih jezera na Bjelasici u granicama NP Biogradska gora, Tara i njene pritoke, rijeka Grlja i Hridsko jezero na Prokletijama i brojni drugi hidrološki objekti predstavljaju neprocjenjivo vodno bogastvo, rijetko viđeno na ovim prostorima.



*Slika 39. Skadarsko jezero, najveći slatkovodni basen u Jugoistočnoj Evropi
(Izvor: <http://www.summitpost.org/skadarsko-jezero-national-park/457295>)*

Upravo iz naprijed navedenih razloga upravljanje vodnim ekosistemima u nacionalnim parkovima ima posebnu specifičnu težinu. Obaveza je države i upravljača da primjenjuje adekvatne mjere zaštite i unapređenja vodnih površina po svim parametrima.

Korišćenje vodnih resursa u zaštićenim područjima može se posmatrati kroz prizmu atraktivnih turističkih lokacija, gdje se vrlo pažljivo planiraju turističke aktivnosti u njihovoj neposrednoj blizini, na način koji neće ugroziti njihova izvorna svojstva, niti na bilo koji način izazvati degradaciju vodenih površina i živog svijeta u njima. Danas se te turističke aktivnosti ogledaju u: krstarenju, vožnji čamcima po pojedinim jezerskim površinama, sportskom robolovu, raftingu i kajakarenju, koje predstavljaju ekskluzivnu turističku ponudu, naročito u sjevernom regionu zemlje.

Međutim, pojedini vodeni baseni u zaštićenim područjima predstavljaju značajne rezervoare za snabdijevanje vodom gradskih sredina koje se nalaze u njihovoj neposrednoj blizini. Skadarsko jezero, odnosno njegovo vodoizvorište „Bolje sestre“ danas je uveliko u funkciji korišćenja svog vodenog potencijala za potrebe regionalnog vodovoda koji vodom snabdijeva crnogorsko primorje. Ovim je riješen akutni, decenijski problem nedostatka vode u gradskim jezgrima Budve, Bara, Kotora, Herceg Novog. Turistička sezona u ovim gradovima je bila ugrožena upravo nedostatkom vode u hotelima, privatnim pansionima, domaćinstvima. To je naročito bilo izraženo u „špicu“ ljetnje turističke sezone, a što je bio jedan od ključnih razloga dužine boravka gostiju na ljetovalištima širom Crnogorskog primorja.

Godinama unazad u crnogorskoj javnosti je prisutan problem vodosnabdijevanja grada Žabljaka. Kao prelazno rješenje ponuđen je, i u praksi se sprovodi model snabdijevanja vodom gradskog jezgra iz voda Malog i Velikog Crnog jezera. Budući da ovo jezero predstavlja „srce“ NP Durmitor i jedno od najljepših ledničkih jezera ne samo u Crnoj Gori, već i u ovom dijelu Evrope, takvo rješenje je izazvalo oprečne ocjene naučnih radnika raznih profila i brojne kontroverze u javnosti. Traganje za modalitetima drugačijeg napajanja grada vodom sa drugih vodoizvorišta je za sada skup i tehnički vrlo kompleksan proces (potencijalno vodoizvorište Bukovica). Međutim, radi održavanja nivoa vode na Crnom jezeru, kao i latentno prisutne opasnosti od gubljenja vode u ponorima (što je akutan problem za gotovo sva lednička jezera), drastičnih oscilacija njegovog nivoa krajem ljeta, bilo bi vrlo svrsishodno i opravdano tražiti druge modele za snabdijevanje vodom grada Žabljaka. Ovo jezero po svojim ukupnim vrijednostima predstavlja najveću prirodnu, a samim tim i turističku atrakciju u sjevernom regionu Crne Gore. Iz naprijed navedenih razloga i uopšteno govoreći, upravljanje vodnim resursima u nacionalnim parkovima, ali i potencijalnim drugim oblicima i kategorijama zaštićenih područja podrazumijeva kontinuiranu pažnju, unaprijeđeno planiranje i pažljivo balansiranje između obima korišćenja i resursa vode, ali i adekvatne mjere očuvanja i unapređenja raznovrsnog živog svijeta sa kojima vodeni ekosistemi raspolažu.

12.4. EKONOMSKA KVANTIFIKACIJA ZAŠTIĆENIH PRIRODNIH PODRUČJA

Ekonomsko vrednovanje koristi i troškova zaštićenih područja, primjenjeno uporedo sa razumijevanjem društvenih i kulturoloških pitanja, može osigurati informacije koje su potrebne da bi se prevladavali neki od bitnijih izazova u planiranju i upravljanju zaštićenim područjima. Mnoga zakonski određena zaštićena područja tek su „parkovi na papiru“, odnosno ne postoji način za sprovođenje namjeravane zaštite. Zato danas u Crnoj Gori, u

okruženju, ali i širom svijeta postoji vječita dilema i uvijek otvoreno pitanje: šta je i koji su parametri i kriterijumi presudni da bi neko zaštićeno područje suštinski zaživjelo i dobilo organizovane forme upravljanja kroz jasan institucionalni okvir. U regionu su uočljivi dijametralno suprotni primjeri. Neka zaštićena područja, nizom različitih okolnosti, finansijski više nego održiva, generišu višak prihoda investirajući u razvoj lokalne zajednice (primjeri NP Plitvička jezera, Krka i Brioni u Hrvatskoj). U tom kontekstu ne treba naročito elaborirati impozantne primjere u nekim nacionalnim parkovima u SAD-u, Kanadi, Australiji, ali i brojnim državama Evrope. Sa druge strane u susjednoj Bosni i Hercegovini, zaštićena područja poput NP Kozara i Sutjeska (Republika Srpska), svoju ekonomsku komponentu (čak i u tom slučaju nedovoljnu), zasnivaju na komercijalnom korišćenju šumskih resursa. Sličan je primjer u NP Galičica i Mavrovo u Makedoniji. Tu se sa pravom može postaviti pitanje, da li takva zaštićena područja mogu obezbijediti minimum uslova za sprovođenje režima zaštite, koji važe u gotovo svim nacionalnim parkovima okruženja i državama, članicama EU, ili po svojoj fizionomiji više podsjećaju na blago transformisana šumarska preduzeća i kompanije, samo sa drugačijim predznakom i formalno drugačijom ulogom. Postoji još niz primjera nekih nižih oblika zaštite, kao što je Park prirode Hutovo Blato ili neki drugi oblici zaštićenih područja prirode, koji su još uvijek daleko od finansijske i svake druge ekonomske samoodrživosti. Crna Gora, zbog svoje specifične i centralizovane uloge pet nacionalnih parkova, za sada pokazuje, minimum finansijske stabilnosti i mogućnosti da uz određene (doduše drastično smanjene kontribucije od strane državnog budžeta), obezbijedi funkcionisanje i stabilnost sistema i svojih poslovnih funkcija. Ako bi izdvojeno posmatrali pojedine nacionalne parkove, onda se na bazi raspoloživih podataka o faktičkoj ekonomskoj održivosti može govoriti samo o NP Durmitor i dobrim dijelom o NP Skadarsko jezero. Ostali parkovi su uglavnom zavisni od državne pomoći ili drugačije preraspodjele dobiti unutar samih nacionalnih parkova koji funkcionišu kao jedna cjelina. Ovdje je jako važno apostrofirati jednu nepobitnu činjenicu, a to je da su shodno prostorno-planskoj dokumentaciji i planovima upravljanja resursi za dodatno snaženje ekonomske supstance nacionalnih parkova, još uvijek neiskorišćeni, da su daleko od svog limita, i da se kvalitetnim planiranjem, racionalnim korišćenjem prirodnih resursa i dobrim upravljačkim mjerama, u godinama koje slijede mogu podići na značajno veći nivo. Time bi se izvjesno osigurala ekonomska održivost zaštićenih područja, smanjila potreba za državnim intervencionizmom, ali i generisala nova sredstva za ulaganje u zaštitu i unapređenje postojećih modela prirode kao primarna djelatnost.

Međutim, postavlja se pitanje kako i na kojim osnovama osigurati ekonomsku samoodrživost ili barem obezbijediti dio sredstava za rad NP u područjima prirode, koja su u fazi formiranja ili se njihovo osnivanje očekuje u doglednoj budućnosti. Premda proglašenje zaštite može samo po sebi osigurati određenu mjeru zaštite (a time i potencijalnih resursa za njihovu ekonomsku održivost) i predstavlja prvi značajan korak, zaštićena područja kojima se prikladno ne upravlja često su „ranjiva“, a njihov opstanak krajnje neizvjestan. Manjak kapaciteta i resursa, slaba politička podrška, nedovoljno razumijevanje društvenih uslovljenosti, nepostojanje konsultacija sa lokalnom zajednicom i problemi pri osnaživanju subjekata zaštite mogu dovesti do smanjenja njihove djelatnosti.

Neki pritisci proizilaze iz načina proglašavanja zaštićenog područja (nepostojanje adekvatne socio-ekonomske analize pri izradi stručnih podloga - studija opravdanosti proglašenja nekog područja zaštićenim). Ako lokalne zajednice u značajnoj mjeri izgube prava na svoja područja i resurse bez postizanja dogovora ili naknade, vrlo je moguće da neće imati previše izbora već će jednostavno nastaviti sa „ilegalnim“ djelatnostima u novom zaštićenom području. Izgradnja djelatnih zaštićenih područja u siromašnim zemljama predstavlja osobito veliki izazov, kao što je slučaj u Crnoj Gori i zemljama okruženja. Stoga

je potrebno problematici pristupiti drugačije nego u zemljama u kojima većina stanovništva ima bolje i kvalitetnije uslove života.

U tom kontekstu treba posmatrati nastojanja da se ekonomski vrednuju zaštićena područja, gdje se na osnovu savremenih ekspertiza i analiza mogu aproksimativno izračunati parametri koji definišu njihovu ukupnu ekonomsku vrijednost i potencijal.

Jako je kompleksno izračunati ukupnu ekonomsku vrijednost jednog zaštićenog područja koje uključuje: vrijednosti voda, šumskih ekosistema, poljoprivrednog zemljišta, predionih karakteristika, izgrađene turističke infrastrukture i dr. Međutim, to u značajnoj mjeri može podstaći lokalne subjekte i ukupne donosioce odluka da prepoznaju vrijednosti zaštićenih prirodnih područja u budućnosti.

Opšta je intencija u svijetu da se iz takvog odnosa prepoznaju mogućnosti ekonomskog razvoja zajednica zahvaljujući upravo zaštićenim prirodnim područjima.

Za funkcionisanje sistema koji na održiv i opšte prihvatljiv način koristi prirodne resurse potrebna je široka međunarodna saradnja i komunikacija. Svaka država je drugačija, pa će tek biti potrebno napraviti prihvatljive modele koji će adekvatno odgovoriti prema nacionalnim okolnostima. Međutim, u tom slučaju svi bi mogli biti na dobitku, države, poslovni subjekti, ljudi na terenu, itd.

Predvodnici javnih politika mogu voditi ovaj proces i koristiti šanse za ostvarenje novog konsenzusa za zaštitu biološke raznovrsnosti i ekosistema i njihovih usluga u funkciji ekonomskog razvoja zajednice.

U Crnoj Gori se posljednjih godina kroz finansijsku podršku GEF-a (Globalnog fonda za životnu sredinu), a uz tehničku podršku programa UN-a, UNDP-a sprovode dva velika projekta vezana za ekonomsku kvantifikaciju i održivost zaštićenih predjela: PAS (Protected Area System) i PAF (Protected Areas Financing). Njihov cilj je da uvjere zvanične lokalne i državne donosioce odluka o ispravnosti proglašenja novih zaštićenih područja i ekonomske održivosti postojećih zaštićenih područja, kao i da ohrabre i na konkretan način ubrzaju procese formiranja novih zaštićenih područja na lokalnom, regionalnom i državnom nivou. U skladu sa već urađenim studijama, analizama i ekspertizama u Crnoj Gori, okruženju i svijetu mogu se identifikovati ključne koristi sa jedne i troškovi zaštićenih područja sa druge strane.

Dva su pitanja od presudne važnosti u odnosu na uticaj zaštićenih područja na boljitak čovjeka:

Premašuju li koristi troškove? Ako da, u kojem kontekstu i kojem obimu? Ova pitanja bave se temeljnim razlozima za ulaganje u djelotvorno upravljanje zaštićenim područjima i potencijalnu svjetsku ekspanziju istih.

Ko uživa koristi, a ko snosi troškove? U kojem vremenskom razdoblju će se stvoriti koristi i nastati troškovi? Za koje koristi postoje tržišta, a gdje se tržišta mogu stvoriti?

U traganju za odgovorima na ova pitanja najprije su se iskristalisale moguće koristi od proglašenja zaštićenih područja prirode, koje se mogu sistematizovati na sljedeći način:

➤ **Osiguranje čiste vode:** Prirodne šume kojima se dobro upravlja osiguravaju kvalitetniju vodu sa manje sedimenata i manje zagađivača nego što su to vode iz drugih slivnih područja. Zaštićena područja ključni si izvor vode u cijelom svijetu. Jedna trećina od

stotine najvećih gradova u svijetu u značajnom obimu iskorišćava svoju vodu za piće iz šumskih zaštićenih područja. Tako je npr. grad Njujork na taj način kumulativno uštedio najmanje šest milijardi dolara, koliko bi iznosili troškovi prečišćavanja vode (Stalton, Dudley, 2012). U Evropi postoji primjer snabdijevanja vodom u nekoliko stambenih područja u Sofiji, koja zavise od zaštićenih prirodnih područja i snadbijevaju se vodom sa planinskih tresetišta koja su smještena u Nacionalnom parku Vitoša. U prethodnim poglavljima je već bilo riječi o primjerima vodosnabdijevanja Crnogorskog primorja sa akvatorija Skadarskog jezera i grada Žabljaka sa vodom iz Crnog jezera, i date su određene opservacije u konkretnim slučajevima.

➤ **Smanjenje rizika nepredvidivih događaja i prirodnih nepogoda:** Zaštićena područja mogu umanjiti rizike kao što su klizanje zemljišta, poplave, oluje i požari, na sl. način: stabilizacijom tla, osiguravanjem prostora od poplavnih voda, zaustavljanjem bujica i ograničavanjem ilegalnih aktivnosti u područjima sklonim požarima. U Evropi se vrijednost šuma kojima se upravlja radi njihove zaštitne funkcije u Alpima procjenjuje na nekoliko milijardi eura godišnje (Stalton, Dudley, 2012).

➤ **Održavanje sigurnosti hrane povećanjem produktivnosti i održivosti resursa:** Zaštićena područja osiguravaju staništa i mjesta za razmnožavanje oprašivača i drugih vrsta koja imaju ekonomsku i/ili egzistencijalnu vrijednost (divljač, riba, voće, ljekovito bilje, biološki agensi). Ujedno mogu održati sigurnost hrane i zdravlja održavanjem genetske raznolikosti usjeva.

➤ **Podrška turizmu u prirodi:** Prirodni i kulturni resursi u zaštićenim područjima (biološka raznolikost, krajobrazi i rekreativne vrijednosti, pitoreskni pogledi, panoramsko uživanje u vizuelnom doživljaju, prostor i otvorene površine) važan su pokretač turizma i razvoja turističkih aktivnosti u zaštićenim područjima. Više od 40% evropskih turista koji su 2000. godine učestvovali u ispitivanju posjetilo je neki nacionalni park (Nacionalni finansijski izvještaj za zaštićena područja, 2012). To može biti važan izvor prihoda i zapošljavanja u lokalnoj zajednici. Crna Gora, Srbija, BiH i Makedonija su još uvijek daleko od dostizanja ovakvih standarda i strukture posjeta, ali je to imperativ kojem treba težiti u narednim godinama i decenijama.

➤ **Zaštita kulturnih i duhovnih resursa:** Tržišta slabo prepoznaju ove vrijednosti, ali u budućem vremenu mogu biti od izuzetne važnosti za društvo. Kulturna dobra su najstariji oblik čovjekove zaštite staništa i predstavljaju dobrovoljnu odluku da se zabrani korišćenje zemljišta u druge svrhe u korist uzvišenijih duhovnih vrijednosti. Kulturno-istorijske vrijednosti Skadarskog jezera i Lovćena saglasno sa ovom definicijom i gledištem, mogu postati važni resursi zaštite bogatog kulturno-istorijskog nasljeđa i razvoja kulturnog turizma.

➤ **Očuvanje budućih vrijednosti:** Zaštićena područja su ključna ukoliko se nastoji da i buduće generacije uživaju u prirodnim lokalitetima koji danas postoje. Njih treba štiti i unapređivati u smislu očuvanja njihovih izvornih vrijednosti. Mjera u kojoj društvo sada prepoznaje prethodno neuočene ekosistemske usluge sugerije da trenutno nepoznata moguća vrijednost prirode može biti ogromna.

➤ **Lokalno formirana zaštićena područja mogu biti od pomoći u zaštiti vrijednosti lokalnog stanovništva:** Zaštićena područja u lokalnoj zajednici mogu očuvati resurse i usluge koje se lokalno definišu kao nešto što vrijedi više od ekvivalentnog troška njihove zaštite.

Lokalno stanovništvo može sarađivati sa upravljačima zaštićenih područja kako bi očuvali izvorne vrijednosti prirodnog i radom stvorenog nasljeđa.

12.4.1. TROŠKOVI ZAŠTIĆENIH PODRUČJA

Društvo je ono koje mora snositi troškove kako bi se osiguralo dobijanje koristi od zaštićenih područja. To može uključivati finansijske troškove upravljanja, društvene i ekonomske troškove, primjere konflikta između čovjeka i divljih životinja (predatora), ograničenje pristupa resursima, iseljavanje sa tradicionalnih zemljišta, te troškove neostvarenih ekonomskih mogućnosti vlasnika nepokretnosti u nekom zaštićenom području u slučaju komercijalnog obavljanja određenih poslova, a koji su samim ustanovljenjem i režimima zaštite u nekom zaštićenom području prirode zakonom zabranjeni. Kao i u slučaju koristi, i troškovi u značajnoj mjeri zavise od lokacijskih uslova, kao i procesa planiranja i upravljačkih strategija.

Na bazi ovoga, kao ključni, mogu se identifikovati sljedeći troškovi od postojećih i planiranih uspostavljanja novih zaštićenih područja:

➤ **Troškovi upravljanja:** Proglašavanjem zaštićenog područja u određenoj mjeri zaštita se prenosi na lokalitet i njegove ekosistemske usluge. Odgovarajuće upravljanje je presudno kako bi se osiguralo djelotvorno stvaranje koristi. U razvijenim zemljama često je potrebno osigurati sredstva finansiranja za sistem plaćanja u svrhu održavanja praksi iskorišćavanja zemljišta niskog intenziteta. Proširivanje i strateško integrisanje zaštićenih područja u širi predio u svrhu održavanja krucijalnih usluga dodatno će povećati potrebe i aktivnosti u smislu upravljanja. U sistem troškova može se uključiti i sljedeće: plate zaposlenih, troškovi za održavanje staništa, naknade korisnicima prostora zaštićenih područja za izgubljene dobiti, kao i čitava lepeza troškova nastala po tom osnovu.

➤ **Sukob čovjeka i divljih životinja:** Takav sukob može biti značajan u područjima gdje se divlje životinje nalaze u području čovjekovih aktivnosti. Troškovi mogu varirati od malih šteta na usjevima do gubitka cjelokupnog uroda i značajne štete na imovini i sl.

➤ **Gubitak pristupa prirodnim resursima:** Formiranje zaštićenih područja i upravljanja istima može smanjiti ili onemogućiti pristup ekonomski i kulturološki važnim resursima, što pak može dovesti do značajnih gubitaka.

➤ **Iseljavanje ljudi:** Zbog zaštićenih područja došlo je do iseljavanja mnogih ljudi. Premda se vode rasprave o opsegu iseljavanja, sasvim je jasno da ono predstavlja stvaran problem u nekim djelovima svijeta, te da društveni i ekonomski troškovi iseljavanja mogu biti katastrofalni.

Tabela 12. Komparativna analiza mogućih koristi i troškova zaštićenih područja

Nivo	Koristi	Troškovi
Globalno	Disperzija ekosistemskih usluga (npr. ublažavanje klimatskih promjena). Turizam u prirodi.	Upravljanje zaštićenim područjima (globalni transferi prema zemljama u razvoju - GEF fondovi i dr.).

	Kulturne vrijednosti.	Alternativni razvojni programi.
Nacionalno	<p>Disperzija ekosistemskih usluga (npr. čista voda za gradska jezgra, poljoprivreda ili hidroenergija).</p> <p>Turizam baziran na prirodi.</p> <p>Promocija kulturnih vrijednosti od nacionalnog značaja.</p>	<p>Otkup zemljišta od strane države.</p> <p>Upravljanje zaštićenim područjima (i svi troškovi nastali po tom osnovu).</p> <p>Kompenzacija za neobavljene djelatnosti.</p>
Lokalno	<p>Iskorišćavanje prirodnih resursa za potrošnju.</p> <p>Lokalne ekosistemske usluge.</p> <p>Lokalne kulturne i duhovne vrijednosti.</p> <p>Razvoj lokalnih biznisa (eko turizam, koncept ekolodge naselja i dr.).</p>	<p>Limitirani pristup resursima.</p> <p>Iseljavanje.</p> <p>Upravljanje zaštićenim područjima.</p> <p>Nastali troškovi za neobavljanje ekonomskih djelatnosti (šumarstvo, eksploatacija pijeska, izgradnja infrastrukture i dr.).</p>

Izvor: Stalton, Dudley, 2012

➤ **Potencijalni troškovi:** Odluka o tome da se formiraju zaštićena područja i upravlja istima traži odustajanje od alternativnog iskorišćavanja istih. Za privatne aktere, ključni potencijalni troškovi uključuju ostvarenje potencijalne dobiti od legalnog iskorišćavanja resursa prirode. Za vlade pojedinih država takvi troškovi nastaju s naslova neostvarenih poreznih prihoda i prihoda od državnih preduzeća za vađenje i iskorišćavanje prirodnih resursa (Nacionalni finansijski izvještaj za zaštićena područja, 2012).

Koristi i troškovi u značajnoj mjeri variraju zavisno o geografskom omjeru: za svjetsku zajednicu od svih zaštićenih područja širom svijeta, za države od njihovih nacionalnih sistema zaštićenih područja, za lokalne subjekte koji žive na pojedinim lokacijama i u njihovoj kontaktnoj, bafer zoni.

U tabeli 12. nalazi se komparativna analiza koristi i nastalih troškova usljed proglašenja zaštićenih prirodnih područja.

Ukoliko svi ovi indikatori budu jasni pokazatelji da zaštićena područja mogu osigurati značajne koristi za društvo na svim nivoima, onda su razlozi za njihovo proglašenje utemeljeni na ukupnim vrijednostima (dovoljnom broju prirodnih parametara koji posjeduju i ekonomskoj dobiti od njihovog proglašenja), i mogu biti ključni u lobiranju i pridobijanju ukupne javnosti za njihovo proglašenje.

U tom kontekstu bi u budućem periodu bilo potrebno poraditi na jasnijoj zakonskoj legislativi koja daje smjernice za izradu stručnih podloga kao neophodnog uslova proglašenja novih zaštićenih područja. Selektivan pristup prilikom izrade studija - stručnih podloga (gdje su dominantno bile istaknute biološke raznovrsnosti, bez jasne socio-ekonomske analize) u Crnoj Gori je stvarao konfuziju, a često i nepovjerenje javnosti (naročito na lokalnom nivou), što je generalno otežavalo put njihovom proglašenju i institucionalnom konstituisanju. Kako bi se u budućnosti izbjegle greške u pristupu, ova analiza može biti jedan od putokaza za njihovo prevazilaženje. Ovo naročito dobija na značaju, ako se ima u vidu da je Prostorni plan Crne Gore predvidio formiranje novih zaštićenih područja, od kojih su neki u procesu formiranja, a brojni drugi (regionalni, parkovi prirode, spomenici prirode) čekaju da kroz proceduru formalizuju i zavrijede status zaštićenog područja. Pozitivnim primjerima u dosadašnjoj praksi procesa formiranja i uspjehnosti upravljanja značajno će biti olakšan put kada se budu konstituisali novi oblici zaštite na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou.

Ovi pobrojani primjeri su gotovo identični i imanentni su zaštićenim područjima u Crnoj Gori, ali i u svim zemljama Dinarskog luka, premda se njihova relativna važnost može razlikovati od slučaja do slučaja. Zato je na donosiocima odluka (skupštinama, vladama, opštinama i dr.) da najprije determinišu temeljne uzroke (npr. siromaštvo može biti uzrok nelegalnog lova), i da na bazi toga kroz zakonska akta, prostorne i planove upravljanja definišu mjere i načine njihove implementacije u praksi, kako bi se ove aktivnosti suzbile ili svele na podnošljivu granicu koja neće dovesti do umanjenja važnosti i uloge zaštićenih područja, niti dovesti u opasnost njihov opstanak kao takvih.

12.4.2. UNAPREĐENJE MODELA SADAŠNJIH I POTENCIJALNIH IZVORA FINANSIRANJA ZAŠTIĆENIH PODRUČJA

Zaštićena područja i životna sredina se suočavaju sa određenim prijetnjama koje je moguće ublažiti postojećim mogućnostima. Politička volja za proširenjem sistema zaštićenih područja i uključenost zajednice su dvije prednosti koje su značajne za buduću realizaciju dodatnih parkova.

Ipak, povećanje zaštite nalaže ulaganje većeg nivoa finansijskih sredstava koja i kod postojećeg broja parkova već nedostaju i time čine slabost u njihovom upravljanju. Činjenica da postoje mogućnosti za jačanje ekoturizma znači da će se veći iznos finansijskih sredstava naplaćivati od korisnika.

Nedostaci finansijskih sredstava i kapaciteta su uzajamno povezani. Bez adekvatnog finansiranja rukovodeće strukture ne mogu obučiti osoblje i izgraditi kapacitet vlade i zajednice u pravcu boljeg upravljanja i očuvanja zaštićenog područja (Stalton, Dudley, 2012).

Značajan aspekt obezbjeđivanja kapitala za zaštićena područja i njihovo očuvanje je neophodnost da se razumije vrijednost resursa koji su predmet zaštite.

Sadašnje finansiranje zaštićenih područja (nacionalnih parkova) je definisano posebnim Zakonom o nacionalnim parkovima. Ono je ipak nedovoljno (nekada u praksi neprimjenljivo), pa se kroz razne ekonomske i finansijske analize traže modaliteti za njihovo dodatno jačanje, i prave razni scenariji koji su u funkciji jačanja njihove finansijske samoodrživosti.

U narednom dijelu daće se osvrtno na moguće opcije i scenarije povećanja prihoda, a koje su u funkcionalnoj vezi sa sadašnjim zakonskim mogućnostima i korespondiraju sa važećim izvorima dosadašnjeg načina finansiranja parkova.

Kroz razmatranje finansijskih mehanizama niže složenosti koji mogu u narednom periodu ostvariti značajne uticaje na povećanje prihoda u nacionalnim, ali i budućim drugim oblicima zaštićenih područja, može se izdvojiti nekoliko sistemskih vrijednosti, koje je moguće na srednjoročnom ili dugoročnom nivou planirati:

12.4.2.1. POVEĆANJE CIJENE ULAZNICA KAO POTENCIJALNI DODATNI IZVOR FINANSIRANJA ZAŠTIĆENIH PODRUČJA

Iako je povećanje cijene karata za nacionalne parkove, društvo i zajednicu osjetljivo pitanje, empirijski podaci ukazuju da su one daleko ispod nivoa evropskih zemalja, a značajno manje u odnosu na neke zemlje našeg okruženja (Hrvatska i Slovenija). Mehanizam povećanja cijena ulaznica treba koristiti u korelaciji sa unapređenjem ukupne ponude parkova, kao i kroz sistem postavljanja novih naplatnih punktova, za neke parkove su i date smjernice na osnovu izrade novih PPPN-a (Durmitor i Biogradska gora).

Ovaj mehanizam bi na duži rok mogao donijeti osjetnije prihode u parkovima, ali se njegovoj implementaciji mora prići senzibilno, i u skladu sa opštim društvenim i ekonomskim parametrima u zemlji i okruženju.

12.4.2.2. PROIZVODNJA SUVENIRA

Razvoj proizvodnje suvenira u nacionalnim parkovima može biti osnova za ostvarivanje dodatnog prihoda. Trenutni prihodi od ovog mehanizma su veoma mali. To je posljedica nedostatka kvalitetnog proizvoda, nacionalnog ili specifično lokalnog suvenira. Cijena suvenira može biti visoka, ali se turisti vrlo rado odlučuju za njegovu kupovinu, ako on zaista predstavlja autentičan „brend“ i raritet određenog područja. U ovom kontekstu ideja o jednoj prerađivačkoj radionici za proizvodnju suvenira od drveta i drugih materijala, na srednji rok bi donijelo značajne prihode zaštićenim područjima, ali i lokalnom stanovništvu, što ovom mehanizmu daje multifunkcionalni značaj.

12.4.2.3. NAPLATA NAKNADA ZA VODOSNABDIJEVANJE I DRUGE OPCIJE KORIŠĆENJA RAZLIČITE INFRASTRUKTURE U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA

Opšte je poznata činjenica da se voda iz nacionalnih parkova eksploatiše, a ovi resursi su u vlasništvu nacionalnih parkova. Mehanizam naplate bi se relativno lako mogao sprovesti u praksi ukoliko naplata naknada bude usaglašena sa Regionalnim vodovodom i bude konzistentna u zakonskim okvirima. Plaćanje za korišćenje vode, za usluge održavanja (tzv. ekosistemske usluge) i poboljšanja kvaliteta vode, kao i za obnovu staništa u slivu je uobičajena praksa u svijetu. Uz politički konsenzus donosioca odluka na više nivoa, ovo bi u budućnosti mogao postati značajan izvor prihoda za zaštićena područja u Crnoj Gori. Gotovo identičan scenario (misli se na sve naprijed analizirane mogućnosti dodatnih prihoda), može biti primjenljiv na funkcionisanje značajnog broja zaštićenih područja u Srbiji, BiH (Republika Srpska) i Makedoniji.

Sem toga, moguća je i naplata naknada za električne mreže, telekomunikacione sisteme i postavljanje i davanje u zakup bilborda u svrhu reklamiranja (što predstavlja značajan izvor prihoda u nacionalnim parkovima Srbije).

Ovi parametri naknade za nacionalne parkove i buduće parkove prirode i regionalne parkove, mogu postati značajan izvor prihoda, ako se sistemski uredi naplata za korišćenje dobara nacionalnih parkova. S obzirom na specifičnost prostora Crne Gore, gdje brojne telekomunikacione veze, prateća infrastruktura, željeznica, elektro-distributivna mreža prolaze preko teritorije sadašnjih, ali i budućih zaštićenih oblasti, onda se svakako moraju tražiti mehanizmi i odgovarajući modeli, kako bi se od korisnika usluga naplatila naknada za korišćenje resursa parkova. U ovom dijelu, neophodno je pronaći pravu klasifikaciju za svaku od ovih stavki, i definisati odgovarajuće finansijske parametre za svaku od njih pojedinačno.

Kroz mehanizme niže složenosti, svakako je moguće pronaći i druge mehanizme za unapređenje sistema finansijske održivosti zaštićenih područja, a to su:

- unapređenje sistema kontrole;
- reklamiranje i promocija;
- smanjenje carina i poreza za korišćenje dobara nacionalnih parkova;
- naplaćivanje naknada za izdavanje sopstvenih objekata, kao i unapređenje sistema naplate od privremenih objekata;
- upotreba imena i logoa.

12.4.2.4. PRIPREMA PROJEKATA ZA PRIVLAČENJE DONACIJA

U prethodnim analizama su apostrofirani mehanizmi niže složenosti koji mogu unaprijediti finansijsku održivost zaštićenih područja. Kroz određene ekspertize pokazalo se da postoje i nivoi visoke složenosti koji dugoročno i na održiv način mogu povećati nivo finansijske stabilnosti zaštićenih područja. Ti mehanizmi bi bili strukturirani na sljedeći način:

- povećanje broja posjetilaca na osnovu razvoja turističkih kapaciteta;
- razvoj nove turističke infrastrukture u skladu sa prostorno-planskom dokumentacijom i planovima upravljanja;
- sistem vodosnabdijevanja;
- razvoj modela privatno-javnog partnerstva u okviru kojih naročito mjesto zauzimaju projekti u turizmu, poljoprivredi, održivom korišćenju ribljeg fonda, vinskim putevima i dr.
- kontinuirano praćenje dinamike turističke tražnje i usklađivanje ponude sa njom (novi vidovi rekreacije, avanturističkog turizma, nove aktivnosti za „aktivan“ odmor u prirodi i sl.).

Kombinacija prethodno navedenih, ali i uvođenje ostalih mehanizama kao što su dobrovoljni prilozima turista i turističkih operatera, plaćanje odštete zbog zagađenja (princip iz ekološkog prava - zagađivač plaća), potencijalni prihodi od poslovnih aranžmana sa privatnim operaterima mobilne telefonije i drugi dodatni mehanizmi, mogu biti ostvareni na kraći, srednji ili duži rok.

Svi oni skupa, uz pametno planiranje i održivo korišćenje prirodnih resursa, sasvim izvjesno mogu sadašnjim, ali i budućim zaštićenim područjima (uz dodatnu podršku državnog

budžeta i drugih oblika i izvora finansiranja), obezbijediti finansijsku, a sa njom i svaku drugu formu samoodrživosti i stabilnosti funkcionisanja sistema zaštićenih područja.

Međutim, ovo je dugoročan i zahtjevan proces, jer divlja ljepota i čudesna priroda nijesu same po sebi dovoljne reference za posjetu turista i njihovo finansiranje kroz druge mehanizme. Zato se zaštićena područja moraju razvijati, naročito u dijelu nove turističke infrastrukture, kako bi potencijalnim turistima ponudili komparativne sadržaje i na bazi diversifikacije ukupnog turističkog sadržaja, u simbiozi sa svim ostalim mehanizmima garantovali finansijsku stabilnost zaštićenim područjima na duge vremenske okvire.

Mehanizme i mogućnosti finansiranja sadašnjih i budućih zaštićenih područja prirode uglavnom determinišu zakoni o nacionalnim parkovima ili sistemski Zakon o zaštiti prirode, i donekle su usmjeravajući kroz izradu stručnih podloga za nova zaštićena područja. Ovu problematiku bi svakako trebalo da prati i prostorno planiranje zaštićenih područja na mnogo većem stepenu i drugačiji sistemski pristup u dijelu plana koji sadrži ekonomsku analizu i projekcije. Tu bi obrađivači planova za sve planirane aktivnosti na zaštiti i unapređenju prirode trebali dati mjerljive ekonomske i finansijske parametre za svaku planiranu aktivnost i dati smjernice za potencijalne izvore finansiranja u svim segmentima prostornog planiranja. Isti aspekti se mogu unaprijediti i kroz proces ekonomske kvantifikacije planova upravljanja, koji u budućnosti treba da imaju jasno razrađene mehanizme za ekonomsku valorizaciju i jačanje finansijske održivosti područja, ali bez narušavanja izvornosti prirode ili potencijalnog ugrožavanja prirodnih procesa koji se odvijaju u njima. U svakom slučaju, bez obzira na ponuđene opcije za prevazilaženje finansijskih poteškoća u funkcionisanju zaštićenih područja prirode, one se kod donosioca odluka nikada ne smiju posmatrati kao trošak. Jer svako ulaganje u sistem zaštite prirode i ukupan sistem zaštite životne sredine, jedan je od primarnih, civilizacijskih zadataka sa kojima se svako društvo i svaka država mora suočiti, prije ili kasnije. To je naročito važno spoznati u današnjim vremenima, koja se nedopustivo i nepodnošljivo dugo nalaze u tzv. „tranzicionoj“ fazi, kvazi neoliberalne ekonomije, gdje priroda zajedno sa čovjekom postaje kolateralna šteta. Sve to, kao i surovi zakoni tržišta nigdje, nikada i ni na koji način ne mogu i ne smiju biti dio procesa koji se odnosi na funkcionisanje zaštićenih područja prirode. U svakom drugom scenariju (ovdje se eksplicitno misli na sadašnje zakone tržišnog funkcionisanja u Crnoj Gori), šanse da zaštićena područja osiguraju, barem minimum uslova i okolnosti pod kojima su i proglašena zaštićenim, mogu biti pogubna, a prirodi i njenim procesima napraviti još veću štetu koja može, nažalost, dostići nesagledive razmjere sa nesagledivim posljedicama za održivo upravljanje zaštićenim područjima prirode.

12.5. ZAŠTIĆENA PODRUČJA KAO MODERATORI RAZVOJA LOKALNIH ZAJEDNICA

U Crnoj Gori, regiji Dinarskog luka, širom Evrope i svijeta ogroman je broj zaštićenih područja različitih nivoa zaštite koji eksplicitno ili implicitno utiču na tokove razvoja lokalnih zajednica na teritorijama na kojima se nalaze. Različita su iskustva odnosa zaštićenih područja prema lokalnim zajednicama, odnosno lokalnih zajednica prema starim ili novoformiranim zaštićenim područjima prirode. Kroz istoriju njihovog bitisanja različite su manifestacije lokalnog javnog mnjenja prema formiranju zaštićenih područja.

Kroz analizu domaće prakse, uglavnom se može konstatovati da je proces formiranja zaštićenih prirodnih dobara najčešće posmatran s rezervom od strane lokalnih interesnih skupina i vrlo direktno opstruiran. Na isti, neblagonaklon odnos može se naići i kod formalnih

i neformalnih grupa sa lokalnog nivoa. Vrlo rijetki su primjeri konsenzualne podrške od strane lokalnih zajednica prema potrebi institucionalizovanja zaštite na određenom području. Ovdje se svakako ne smije zanemariti polivalentan odnos prema mogućnosti njihovog proglašenja, gdje različiti lobiji i interesne skupine, rukovođene motivima enormnog ekonomskog profita, koriste različite mehanizme uticaja na lokalno stanovništvo, usmjeravajući u negativnom pravcu svoj odnos prema zaštićenim prirodnim područjima.

I danas u postojećim nacionalnim parkovima uočljiva je situacija da se na njihovo postojanje gleda kao na limitirajući faktor ekonomsko-socijalnog razvoja lokalnih zajednica i kao ograničavajući faktor u zadovoljenju potreba domicilnog stanovništva koje živi u granicama nacionalnih parkova.

Sa tog aspekta javljaju se brojne dileme oko načina obavljanja sljedećih djelatnosti:

- korišćenja šuma u komercijalne svrhe;
- načina korišćenja poljoprivrednog zemljišta;
- načina vršenja ispaše na livadama i travnatim površinama u nacionalnim parkovima;
- lov i ribolov u granicama parkova i njihovim vodenim akvatorijama;
- načini branja i ubiranja ljekovitih plodova u parkovima (borovnice, gljive i dr.);
- načini i mogućnosti gradnje u zoni nacionalnih parkova.

Lokalne strukture, a naročito mjesne zajednice u vezi sa svim naprijed pobrojanim aktivnostima koje su zakonskim aktima i planskim dokumentima limitirane, strogo kontrolisane od strane upravljača, nemaju pozitivan odnos. Ovo je donekle i razumljivo, ako se ima u vidu stepen ekonomskog razvoja crnogorskog društva u cjelini. Uz činjenicu da se zaštićena područja uglavnom proglašavaju u područjima u kojima je stepen ekonomskog razvoja i standard življenja na relativno niskom stepenu, i gdje je zavisnost lokalnog stanovništva od naprijed pobrojanih aktivnosti egzistencijalnog karaktera.

Takav odnos pred upravljačka tijela zaštićenih područja stavlja izazove da kroz strateško planiranje i upravljanje unapređenja odnosa sa lokalnim strukturama nedostatke transformiše u prednosti, slabosti u šanse, a gubitke u dobrobiti koje lokalne strukture mogu imati od zaštićenih područja u cjelini.

U tom kontekstu, studioznom analizom postojećih i potencijalnih benefita od zaštićenih područja kristališe se široka lepeza koristi koje zaštićena područja donose ili mogu donijeti lokalnim zajednicama. To su primarno:

- razvoj turizma i turističkih aktivnosti;
- podsticanje lokalnog preduzetništva koje svoje aktivnosti oblikuju u skladu sa postulatima održivog razvoja zasnovanog na turizmu;
- povećanje broja posjetilaca;
- razvoj i revitalizacija starih (tradicionalnih) vrijednosti u vidu starih zanata, starih, napuštenih katuna i dr.;

- kulturološki razvoj i emancipacija;
- mogućnosti lakše dostupnosti prema fondovima EU;
- zapošljavanje lokalnog stanovništva u zaštićenim područjima i druge, razne opcije unapređenja odnosa zaštićenih područja i lokalnih struktura (zajednička organizacija različitih manifestacija koje u njihove regije privlače veliki broj turista iz unutrašnjosti i bližeg okruženja i sl.).

Upravljači zaštićenim područjima i država u cjelini kroz prostorno-plansko upravljanje, kroz operacionalizaciju putem upravljačkih planova, nastoje da u najvećoj mogućoj mjeri (koja u krajnjem nije u konfliktu sa osnovnim načelima zaštite prirode) uvažavaju interese lokalnog stanovništva. Ti interesi se mogu implementirati na način da upravljači zaštićenih područja pruže sljedeće mogućnosti: ograničeno korišćenje prostora za gradnju vikend naselja na posebno definisanim lokacijama, korišćenje šumskog fonda u privatnom vlasništvu (uglavnom za potrebe ogrijeva), mogućnost komercijalne aktivnosti u parkovima, zakonske mogućnosti za nadoknadu izgubljene dobiti prouzrokovane činjenicom ograničene mogućnosti korišćenja prirodnih resursa u granicama nacionalnih parkova i druge benefite.

Kroz stratešku oblast unapređenja odnosa sa lokalnim strukturama i korisnicima parka, upravljač definiše niz mjera za njihovo sprovođenje u praksi. Očito je i mjerljivo da je u pojedinim segmentima postignut napredak u realizaciji mjera, što popravlja ukupnu klimu odnosa na relaciji nacionalni park - lokalno stanovništvo. Vrlo važan alat za unapređenje tih odnosa predstavlja permanentna edukacija domicilnog stanovništva i usvajanje opštih uvjerenja o neophodnosti očuvanja prirodnih vrijednosti zbog kojih su ovi predjeli proglašeni nacionalnim parkovima.

Stoga danas postoji vrlo kooperativan odnos mjesnog stanovništva na zajedničkoj identifikaciji inkrimisanih aktivnosti u parku:

- nezakonit lov i ribolov;
- protivpravna sječa drvnih sortimenta na prostoru parkova;
- nelegalna gradnja i svi drugi pojavni oblici devastacije prostora.

Od naročite je važnosti da lokalne strukture, prvenstveno lokalne samouprave, turističke organizacije i agencije, udruženja planinara i civilni sektor pravilno percipiraju kompleksnost odnosa i pravila u nacionalnim parkovima, i iskoriste prednost postojanja zaštićenih područja koje mogu biti nukleus za održiv razvoj lokalnih zajednica u cjelini.

Sa druge strane od naročite je važnosti da upravljači i država u zakonska i druga normativna akta ugrade mehanizme koji će lokalnim zajednicama omogućiti uključivanje u donošenje odluka o planskim dokumentima parkova, a koji imaju reperkusije na način i oblikovanje razvoja lokalnih zajednica.

Dosadašnja praksa je pokazala da je nedovoljan nivo uključenosti lokalnih zajednica u proces odlučivanja. Prvenstveno se to odnosi na njihovu uključenost u upravljačkim organima nacionalnih parkova, nepostojanje jedne vrste savjetodavnog tijela koje bi artikulisalo potrebe lokalnih stejkholdera u parkovima i definisalo načine za njihovo sprovođenje u praksi.

Ipak, u cjelosti gledano, zaštićena područja imaju, a u budućnosti još snažnije mogu imati pozitivan uticaj na razvoj lokalnih zajednica i njihov ukupni ekonomski razvoj.

Kao dobri primjeri u praksi koji bi naročito mogli biti primjenljivi na sadašnja, u većoj mjeri i na buduća planirana zaštićena područja, mogu poslužiti modeli upravljanja i moderiranja zaštićenih područja u Sloveniji, Austriji, Njemačkoj. U tim zemljama su kroz različite mehanizme obezbjeđuje prisustvo lokalnih zajednica u procesima upravljanja. Takve politike, koje podrazumijevaju participaciju različitih struktura, putokaz su kako zaštićena područja od limitatora postaju generatori razvoja i načina oblikovanja razvoja lokalnih zajednica u cjelini.

Demografske analize u crnogorskim zaštićenim područjima nedvosmisleno pokazuju da je najveći broj stanovnika unutar nekog zaštićenog područja prisutan u NP Skadarsko jezero, što strukturu odnosa uprave parka sa lokalnim zajednicama u ovom zaštićenom području čini najkompleksnijom, kako po svojoj suštini, tako i po formi. Sa druge strane, broj lokalnih zajednica i stalno nastanjenog stanovništva u NP Biogradska gora je gotovo zanemarljiv dok je u NP Lovćen uočljiva vrlo specifična situacija. Naime, unutar granica NP Lovćen nema domicilnog stanovništva ali je udio privatnog vlasništva procentualno daleko veći od državnog (preko 60%) i čine ga šumski kompleksi, zemljište ili neke druge nepokretnosti u privatnoj svojini. To nameće potrebu da se kao jedan od strateških ciljeva u planiranju i upravljanju zaštićenim područjima u Crnoj Gori postavi saradnja sa domicilnim stanovništvom i korisnicima prostora parkova.

Uporedni pokazatelji u zaštićenim područjima država u regionu i zemljama članicama EU pokazuju da su lokalne zajednice, kroz različite mehanizme, snažno integrisane u rad i procese odlučivanja u zaštićenim područjima. Na bazi tih saznanja, ali i crnogorske specifičnosti, nameće se potreba da uprave parka u narednom periodu budu snažno posvećene sljedećim ciljevima:

- razvoju sposobnosti lokalne zajednice za timski rad na izgradnji identiteta pojedinog zaštićenog područja;
- konstantnom osposobljavanju stručnjaka za rješavanje praktičnih problema vezanih za očuvanje prirodne baštine u sklopu razvoja ekološke poljoprivrede;
- dugoročnim projekcijama jačanja ekološke svijesti kod domicilnog stanovništva;
- zajedničkoj pripremi za finansiranje pojedinih projekata koji su od vitalne važnosti za život lokalnog stanovništva u zaštićenom području;
- jačanju partnerstava sa javnim službama i ekološkim organizacijama iz pojedinih zaštićenih područja;
- jačanju ekonomskih aktivnosti i poslovanja subjekata i njihovog poslovanja u nacionalnim parkovima;
- poboljšanju informisanosti zainteresovanih strana i upravljača o aktivnostima koje se planiraju ili sprovode u nacionalnom parku;
- postizanju konsenzusa oko ključnih ciljeva upravljanja parkom;

- unapređenju kvaliteta života lokalnih populacija unutar nacionalnih parkova ili njihovoj gravitacionoj zoni.

Ukoliko se svemu ovome doda činjenica da ljudi koji žive u naseljima unutar zaštićenih područja ili u njihovoj neposrednoj blizini imaju određene potrebe, onda je jedan od primarnih ciljeva u definisanju strateških pravaca njihovih upravljača da pronađu adekvatne modele i uspješne mehanizme za uključivanje domicilnog stanovništva i lokalnih struktura u procese planiranja i upravljanja. Ključni problem za definisanje ovog strateškog cilja se ogleda u činjenici da dva zahtjeva, jednake važnosti, treba koheziono povezati, zaštitu prirodnih i kulturnih vrijednosti sa socijalnim i ekonomskim potrebama stanovništva koje egzistira ili je indirektno vezano za funkcionisanje i organizaciju zaštićenih područja. Ovi zahtjevi su nerazdvojni, iako na prvi pogled mogu djelovati suprotstavljeno. Veliki djelovi zaštićenih područja u Crnoj Gori, neposrednom okruženju ali i šire vjekovima su formirali poljoprivredne djelatnosti koje su oblikovale razvoj pojedinih naselja u granicama nekog zaštićenog područja. Pored pejzaža, rezultati ljudske aktivnosti su ono što zaštićenom području daje njegovu specifičnu ljepotu. Očuvanje nevjerovatnih vrijednosti predstavlja veliki izazov za buduću plansku organizaciju i upravljanje, bez obzira na nivo i kategoriju zaštite, imajući u vidu da veliki dio vrijednosti predstavljaju elementi kulturnog nasljeđa. Samo kombinovanje zaštite i odgovarajućeg stepena ljudskog uticaja može se smatrati adekvatnim pristupom, kroz uključivanje lokalnih zajednica i stanovništva u participativne procese upravljanja.

Na slici 40. se vidi početak institucionalne saradnje uprave NP Lovćen sa lokalnim stejkholderima. Saradnja se ostvaruje kroz formiranje socio-ekonomskih foruma kao savjetodavnih i konsultativnih tijela. Oni su osmišljeni kao subjekti koji treba da obezbijede aktivnu participaciju i integrisanje lokalnih struktura u procesima odlučivanja i upravljanja nacionalnim parkovima. Na ovaj način, a kroz dobro osmišljen i koordiniran rad foruma može se dostići željeni cilj, a to je postizanje pune integracije interesa lokalne populacije i drugih subjekata u procesima odlučivanja i upravljanja nacionalnim parkovima.



*Slika 40. Rad sa lokalnim zajednicama, osnivanje Socio-ekonomskog foruma u NP Lovćen
(Izvor: Foto arhiva JP NPCG)*

Njihova buduća struktura treba da bude u skladu sa savremenim evropskim tendencijama, da predstavlja reprezentativne subjekte sa određenog područja (lokalno stanovništvo, NVO sektor, biznise zasnovane na prirodi, udruženja proizvođača tradicionalnih proizvoda i raznih drugih struktura), koji će uspješno i zajedno sa upravljačima da pravilno anticipiraju probleme i potrebe određenog zaštićenog područja, i konzistentno i zajednički rade na njihovom usmjerenom razvoju, koji je prije svega utemeljen na primarnoj zaštiti prirodnih i kulturnih vrijednosti, ali i razumijevanju i adekvatnom uvažavanju potreba lokalnih struktura. Jedan od primarnih zadataka ovih, i u predvidljivoj budućnosti sličnih socio-ekonomskih tijela, treba da suštinski odražava specifičnosti svakog zaštićenog područja pojedinačno, pa se iz tih razloga ne može uzeti univerzalan obrazac njihovog djelovanja i rezultata koji se očekuju od takvog načina djelovanja. Tako na primjer, struktura ovakvih foruma nije ista u slučaju NP Skadarsko jezero ili NP Durmitor, kao što bi to bio slučaj kod NP Lovćen, NP Biogradska gora ili NP Prokletije, ili u drugim zaštićenim područjima koja će shodno Prostornom planu Crne Gore biti proklamovana u doglednoj budućnosti. Ono što se postavlja kao imperativ za sve socio-ekonomske foruma ili slična tijela jeste da ona moraju da se baziraju na sljedećim postulatima (što se direktno dovodi u vezu sa prethodno navedenim ciljevima) i da teže dostizanju sljedećih rezultata:

- adekvatnoj zaštiti pojedinih područja kroz participativno djelovanje upravljača i lokalnih zajednica;
- snaženju uloge i značaja za potrebom održivog razvoja područja;
- razvoju svih oblika tradicionalnog načina poljoprivrede i stočarstva koji neće ugroziti vitalne prirodne procese;

- snažnijoj i koordiniranoj promociji turističkih vrijednosti područja iskazanoj kroz veći broj posjeta i povećanje njihove sezonalnosti;
- mjerljivim ekonomskim benefitima za lokalne strukture i zaštićena područja koja između ostalog treba da smanje sadašnje prisutne tendencije demografske stagnacije ili izražene depopulacije stanovništva iz ruralnih predjela koji se nalaze unutar ili u neposrednom okruženju zaštićenih područja prirode;
- uravnoteženom i izbalansiranom regionalnom razvoju, odnosno smanjenju vječitih regionalnih razlika u društveno-ekonomskom razvoju zemlje;
- značajno unaprijeđenoj ekološkoj svijesti kod lokalnog stanovništva i posjetilaca u nekom zaštićenom području.

Dostizanje mjerljivih rezultata u ovoj sferi, koji se mogu vremenom korigovati (ali ne i značajno mijenjati) pomoći će ljudima da razumiju očekivanja o izgledu područja u budućnosti kao i aktivnosti koje je neophodno preduzeti kako bi se ti rezultati ostvarili. Iz ovog, ali i brojnih drugih razloga lokalnim strukturama, ali i upravljačima zaštićenih područja zajednički cilj bi trebao da bude obezbjeđenje kontinuiteta za procese upravljanja na način koji je održiv i koji će na duge staze obezbijediti kompaktnost na relaciji upravljač i lokalne zajednice koje egzistiraju na određenom području. Ono što bi trebalo biti konačan cilj svim upravljačkim strukturama, na svim nivoima zaštite, jeste stalno nastojanje da se lokalnim strukturama na efikasan način ublažava osjećaj „nametnutosti“ rješenja od strane upravljača i „prinude“ koji su često posljedica nerazumijevanja postavljenih i javno proklamovanih ciljeva upravljanja. Na taj način, stereotipi o restriktivnoj ulozi zaštićenih područja, vremenom će postati prednosti, koje se kroz zajedničko djelovanje mogu vrlo direktno odraziti na valorizaciju ekonomskih potencijala i podizanje standarda lokalnih populacija koje egzistiraju u nekom zaštićenom području prirode.

13. KLJUČNE MEĐUNARODNE DIREKTIVE KOJE SE ODNOSU NA ZAŠTIĆENA PODRUČJA PRIRODE U CRNOJ GORI (EMERALD MREŽA, IBA I IPA PODRUČJA I NJIHOVA POVEZANOST SA ZAŠTIĆENIM PRIRODNIM PODRUČJIMA U CRNOJ GORI)

13.1. EMERALD MREŽA

Emerald mreža je evropska mreža područja od specijalnog interesa zaštite. Nastala je u skladu sa Berlinskom konvencijom o zaštiti divljači i njihovih staništa. U tom kontekstu javila se potreba za preduzimanjem koraka za određivanje područja od specijalnog interesa za zaštitu (Areas of Special Conservation Interest – ASCI). Shodno tome, neophodne su odgovarajuće mjere zaštite za svaki predio koji se nalazi unutar te teritorije ili u zoni njenog uticaja pod uslovom da takvo područje zadovoljava jedan ili više uslova kao što su:

- da je od suštinske važnosti za opstanak ugroženih, endemskih ili bilo koje druge vrste koja se tretira Konvencijom;
- podržava opstanak značajnog broja vrsta u predjelima koji se odlikuju visokim diverzitetom vrsta ili podstiče značaj populacije jedne ili više vrsta;
- sadrži važan ili reprezentativan uzorak ugroženih tipova staništa;
- sadrži istaknut primjer pojedinih vrsta staništa ili mozaik različitih tipova staništa;
- predstavlja značajno područje za jednu ili više migratornih vrsta;
- uslov je od suštinske važnosti za ostvarenje ciljeva Konvencije.

Emerald mrežu su do sada potpisale gotovo sve evropske zemlje, dok je jedan dio još uvijek u ulozi posmatrača.

Ova konvencija detaljno analizira mjere akvizicije, upravljanja i same zaštite na ekološkim koridorima (prirodnim i vještačkim), ugroženim tipovima staništa, zaštićenim predionim cjelinama itd.

Emerald mreža je bila preteča kartiranja i identifikovanja posebnih staništa, što je bilo prva faza u implementiranju ekološke mreže NATURA 2000. Njome su do sada na nivou predloga gotovo sva postojeća i planirana zaštićena područja u Crnoj Gori.

U Crnoj Gori se Emerald mreža sastoji od 32 lokaliteta koji su definisani kao područja od posebnog interesa za zaštitu (ASCI), a koju su u obavezi uspostaviti sve zemlje članice Bernske konvencije (karta 8.).



Karta 8. Emerald područja u Crnoj Gori

(Izvor: Zavod za zaštitu prirode, ažurirana mapa, april 2011)

Izrada EMERALD mreže u Crnoj Gori je započela 2005. godine, u okviru projekta koji finansira Savjet Evrope, a realizuje ga Ministarstvo uređenja prostora i životne sredine u saradnji sa Savjetom Evrope i crnogorskim stručnim timom. Projekat je završen 2008. godine, kada su napravljeni standardni obrasci za većinu lokaliteta EMERALD mreže u Crnoj Gori. U međuvremenu je EMERALD baza podataka revidirana (izvršena kontrola kvaliteta) od strane Savjeta Evrope, što je rezultiralo definisanjem 32 sajta za EMERALD mrežu u Crnoj Gori. To je prvi važan korak u procesu uspostavljanja NATURA 2000 kao najzajamčivije konvencije sa stanovišta inkorporiranja standarda EU u sistem zaštite prirodnih područja. Taj korak predstavlja obavezu za sve zemlje, članice EU, kao i njene potencijalne kandidate.

13.2. IBA - IMPORTANT BIRD AREAS

Program Područja od međunarodnog značaja za boravak ptica (IBA – Important Bird Areas) je inicijativa svjetskog nivoa koja teži prepoznavanju i stvaranju mreže sačinjene od ključnih područja za zaštitu ptica na svjetskom nivou. Ona obuhvata istraživanje prirodnih područja, upravljanje staništima, monitoring, obrazovanje, nacionalnu i međunarodnu pravnu zaštitu.

Tokom '90-ih godina prošlog vijeka IBA područja su bila kamen temeljac zaštite evropskog biodiverziteta. Od osnivanja prvog panevropskog IBA inventara 1989. godine, svi evropski koraci ka zaštiti prirode išli su upravo ka pravljenju mreže od ovih važnih staništa. IBA područja su iskorišćena od strane eksperata iz sfere zaštite prirode, vladinih, nevladinih organizacija i političkih struktura kao osnov za legalitet zaštite prirode.

Lista iz 1989. godine se pokazala kao ključni naučni izvor za zaštitu područja, pa je do danas najmanje 60% svih IBA područja na određeni način zaštićeno nacionalnom pravnom nomenklaturom.

Bird Life International je 2000. godine proširio evropski IBA inventar i on danas sadrži preko 5.000 IBA staništa, što pokriva 7% teritorije Evrope (Studija o potencijalnim staništima od međunarodnog staništa za boravak ptica, 2011). Za identifikaciju IBA staništa u Evropi usvojeno je dvadeset kriterijuma koji su kategorizovani na tri posebna nivoa: globalni („A“ kriterijumi), evropski („B“ kriterijumi) i nivo Evropske unije („C“ kriterijumi).

U Crnoj Gori je, po strogim međunarodnim standardima (uključujući sva tri kriterijuma) do sada identifikovano trinaest takvih područja:

- Skadarsko i Šasko jezero;
- Ulcinjska solana;
- Područje Durmitora;
- Biogradska gora;
- Buljarica;
- Delta Bojane;
- Rumija;
- Tivatska solila;
- Ćemovsko polje;
- Plavsko jezero;
- Nikšićke akumulacije;
- Hajla;

➤ Kanjon rijeke Cijevne.

Kao potencijalna IBA staništa u dosadašnjem procesu identifikovano je još sedam takvih područja: Dolina rijeka Zete, Kučke planine, Visitor, Komovi, Golija, Pivska visoravan i Ljubišnja (karta 9.). Da li će ova područja na kraju procesa biti prepoznata kao IBA staništa zavisi od daljih istraživanja, ali i postizanja konsenzusa između različitih aktera kao što su resorno ministarstvo, Agencija za zaštitu životne sredine i stručne ekipe u koje su uključeni stručnjaci iz NVO sektora i predstavnik Ministarstva zadužen za oblast šumarstva koje ima drugačiji odnos prema ustanovljavanju IBA, IPA, EMERALD i u krajnjem uspostavljanju NATURA 2000 na teritoriji Crne Gore.



*Karta 9. Ustanovljena i predložena IBA područja u Crnoj Gori: 1. Delta Bojane; 2. Rumija; 3. Buljarica; 4. Skadarsko jezero; 5. Tivatska solila; 6. Ćemovsko polje; 7. Prokletije; 8. Plavsko jezero; 9. Nikšićke akumulacije; 10. Hajla; 11. Biogradska Gora; 12. Durmitor; 13. Kanjon rijeke Cijevne. Potencijalna IBA staništa: 14. Dolina rijeke Zete; 15. Kučke planine; 16. Visitor; 17. Komovi; 18. Golija; 19. Pivska visoravan; 20. Ljubišnja.
(Izvor: Studija o IBA područjima u Crnoj Gori, 2011)*

IBA područjima su obuhvaćena za sada četiri zvanično zaštićena područja koja imaju upravljača, nacionalni parkovi Skadarsko jezero, Durmitor, Biogradska gora i Prokletije.

Ovo je svakako važan segment i za buduće planiranje njihove ukupne zaštite i definisanja mjera i aktivnosti tokom izrade ili revizije budućih prostorno-planskih i upravljačkih dokumenata i sprovođenja upravljačkih mjera. Ti dokumenti u odnosu na identifikovana IBA područja sa posebnim senzibilitetom moraju planirati mjere zaštite i

upravljanja tim staništima, bez pretenzije da se u njima ili njihovoj neposrednoj blizini planiraju bilo kakve aktivnosti koje bi mogle biti u nesaglasju sa strogim kriterijumima zaštite za ova područja, odnosno IBA staništa.

13.3. IPA područja

Cilj programa važnih biljnih staništa IPA je da odredi i sačuva mrežu najboljih staništa za divlje vrste biljaka, gljiva kao i njihove habitate širom svijeta kako bi se omogućilo dugoročno očuvanje značajnih biljnih vrsta i gljiva. IPA obezbjeđuje okvir za primjenu Cilja 5 Globalne strategije o očuvanju biljaka u Konvenciji o biološkoj raznovrsnosti (Target 5 of Convention on Biological Diversity's Global Strategy for Plant Conservation).

Identifikovani IPA sajtovi nijesu zakonski obavezujući za datu državu. IPA program je namijenjen da informiše i ubrza postojeće međunarodne, regionalne i nacionalne programe za očuvanje životne sredine, kao i da usvaja i primjenjuje odgovarajuće legislative. IPA model može pomoći u primjeni Direktive o habitatima (u zemljama članicama EU) i Bernske konvencije (u zemljama članicama Savjeta Evrope).

IPA predstavlja referencu za određivanje onih područja značajnih za biljne vrste, u kojima je moguće ostvariti najviši stepen zaštite, na osnovu postojećih zakonskih odredbi.

Određivanje IPA staništa se vrši po međunarodnim i regionalnim kriterijumima kako bi se obezbijedila konzistentnost, a bazirano je na tri kriterijuma:

- ugrožena vrsta;
- botaničko bogatstvo;
- ugrožena staništa.

Najvažniji rezultati programa su:

- formiranje nacionalne mreže IPA specijalista;
- kompletiranje identifikacije IPA staništa na nacionalnom nivou, uz unošenje detaljnih podataka u web bazu;
- izdavanje nacionalne IPA publikacije;
- povećanje kapaciteta mreže Planta Europa kao foruma za specijaliste u zaštiti biljnih vrsta i gljiva itd.

Jugoistočna Evropa je područje sa najvećim bogatstvom ukupnog diverziteta u Evropi, divljih biljnih vrsta i njihovih habitata, koji se pojavljuju u vidu mozaika planina, šuma, livada, riječnih kanjona, jezera i obala. Ovakva priroda je interesantna i za turističku industriju koja potencijalno ugrožava raznovrsnost biljnih vrsta i njihovih staništa na Balkanu. Sa tog aspekta treba posmatrati i započeti posao na identifikaciji i uspotavljanju mreže IPA područja u Crnoj Gori.

13.3.1. KRITERIJUMI ZA IZBOR IPA PODDRUČJA

Područje značajno za biljke (IPA - Important Plant Area) je prirodni lokalitet koji pokazuje izuzetno bogatstvo i sadrži izuzetan sastav rijetkih, ugroženih, endemičnih vrsta i vegetacije visokog botaničkog značaja.



Karta 10. Lokaliteti identifikovani kao potencijalna IPA područja: 1. Babji zub; 2. Biogradska gora; 3. Brdo Spas; 4. Buljarica; 5. Dolina Grebaje; 6. Dolina rijeke Lim; 7. Durmitor i kanjon rijeke Tare; 8. Hajla; 9. Jerinja Glava; 10. Kakaricka gora; 11. Kanjon rijeke Cijevne sa Humom Orahovskim; 12. Kanjon rijeke Mrtvice; 13. Kanjon rijeke Pive; 14. Ostrvo Katići sa Donkova i Velja seka; 15. Komovi; 16. Kotorско-risanski zaliv; 17. Ljubišnja; 18. Lovćen; 19. Lukavica; 20. Orjen; 21. Platamuni; 22. Rumija; 23. Skadarsko jezero; 24. Trebjesa; 25. Velika Ulcinjska plaža i Ada Bojana; 26. Visitor; 27. Vrsuta.
(Izvor: Studija o važnim biljnim staništima, 2011)

Tri su osnovna principa identifikacije IPA:

Kriterijum A:

Lokalitet sadrži značajnu populaciju jedne ili više vrsta koje su od globalnog ili evropskog značaja za zaštitu.

Kriterijum B:

Lokalitet sadrži izuzetno bogatu floru na evropskom nivou u odnosu na biogeografsku zonu u kojoj se nalazi.

Kriterijum C:

Lokalitet je izraziti primjer staništa od globalnog ili evropskog značaja za zaštitu ili botaniku.

Da bi lokalitet postao IPA područje, potrebno je da zadovolji A, B, C ili bilo koju kombinaciju ovih kriterijuma.

Na karti 10. vide se ucrtana IPA područja za Crnu Goru. Jasno je uočljivo da je znatan dio predloženih lokaliteta vezan za sadašnja, ali i buduća, novouspostavljena zaštićena područja.

Kao IPA staništa prepoznata su područja sadašnjih nacionalnih parkova:

- NP Lovćen;
- NP Biogradska gora;
- NP Durmitor sa kanjonom rijeke Tare;
- NP Prokletije (dolina Grebaje);
- NP Skadarsko jezero.

Od budućih zaštićenih područja na mapi potencijalnih IPA staništa nalaze se:

- RP Komovi;
- RP Orjen;
- Park prirode Ljubišnja;
- Park prirode Rumija;
- spomenici prirode poput: kanjona rijeke Cijevne, Visitora i dr.

Bez obzira na konačano ishodište započetog posla, za očekivati je da će ogromna većina predloženih lokaliteta dobiti status IPA područja od nacionalnog i evropskog nivoa. Shodno tome, buduće prostorno-planske dokumente za zaštićena prirodna područja i planove upravljanja trebalo bi na neki način prilagoditi uslovima pod kojima su ova područja

proglašena IPA staništima. Bez obzira na činjenicu što ona nijesu obavezujuća sa stanovišta zakona i planiranja, potrebno je sa krajnjim senzibilitetom, kroz prostorno planiranje i upravljanje zaštićenim područjima prirode, odnositi se prema kriterijumima uspostavljenim kroz IPA standarde.

14. KVALITATIVNA I KVANTITATIVNA ANALIZA PPPN NA PRIMJERIMA BIOGRADSKE GORE, LOVĆENA I DURMITORA

14.1. KVALITATIVNA ANALIZA PPPN BIOGRADSKE GORE, PPPN LOVĆENA I PPPN DURMITORA

Shodno Zakonu o nacionalnim parkovima (čl. 14), mjere zaštite razvoja i unapređenja obavljaju se primarno kroz donošenje PPPN-a i oni prethode kao imperativna zakonska norma prije donošenja planova i programa upravljanja.

Za prostore nacionalnih parkova u Crnoj Gori su svojevremeno urađeni prvi prostorni planovi posebne namjene koji su dali generalne smjernice za njihovo upravljanje. S tim u vezi činjenica je da su 1997. godine za prostore NP Durmitor, Lovćen i Biogradska gora po prvi put rađeni ovakvi planovi. PPPN za NP Skadarsko jezero je urađen 2001. godine, dok za prostor NP Prokletije još uvijek nije urađen PPPN iako je to definisano Zakonom o nacionalnim parkovima, iako je taj plan preduslov za kasniju izradu PU-a. Tačnije rečeno, Zakonom o nacionalnim parkovima koji predstavlja *lex specialis*, prije izrade PU-a neophodno je uraditi PPPN-e. Budući da je u međuvremenu došlo do značajnih promjena koje su se odrazile na fizionomiju zaštite i unapređenja prostora nacionalnih parkova bilo je nužno pristupiti izradi novih PPPN-a. Tome je doprinijelo više faktora, među kojima su ključni: prevaziđenost nekih planskih rješenja, nemogućnost njihove implementacije u praksi, potpuno drugačiji socio-ekonomski uslovi i potreba za uvođenjem savremenih trendova u planiranju i upravljanju zaštićenim područjima. Stoga je Vlada odlučila da, na konceptu drugačije osmišljene planske osnove, unaprijedi postojeće stanje planiranja koje će doprinijeti boljoj zaštiti, efikasnijem uređenju, osmišljenoj organizaciji i razvoju prostora u skladu i na principima održivog razvoja. Radi integralnog razvoja regiona Bjelasice i Komova, brojne studije i analize su pokazale da je neophodno stvoriti planske pretpostavke za osmišljen i izbalansiran razvoj tog regiona. S tim u vezi, urađen je PPPN za Bjelasicu i Komove, u okviru kojeg je izvršena revizija postojećeg PPPN-a NP Biogradska gora. Sa druge strane, prostor NP Lovćen u perspektivi treba da dobije nove razvojne konture oličene u izgradnji žičare Kotor - Lovćen sa pratećim servisima i sadržajima. Stoga je bilo neophodno uraditi novi PPPN za ovaj park. Kada je prostor NP Durmitor u pitanju, što je rezultat prethodne i kasnije analize rada, na pojedinim lokalitetima i zonama, nažalost, došlo je do prekomjerne neplanske gradnje. Tako su lokaliteti Pošćenje, Virak i Motički gaj postali urbanizovani, devastirani, do te mjere da se više nijesu mogli smatrati dijelom nacionalnog parka. To je bio jedan od ključnih razloga da se donese odluka o izradi novog PPPN-a koji je u ovom slučaju obuhvatao značajno širi prostor od prostora parka (PPPN za durmitorsko područje). U početnoj fazi, a nakon izrade Programskog zadatka započet je posao na izradi novog PPPN-a NP Skadarsko jezero i prvog PPPN-a za NP Prokletije.

S obzirom na činjenicu da je PPPN za region Bjelasice i Komova urađen nedavno, da je PPPN za NP Lovćen usvojen u junu 2014. godine a da se novi PPPN za durmitorsko područje nalazi u fazi predloga, ova tri plana su uzeta kao studije slučaja na kojima će se izvršiti kvalitativna i kvantitativna analiza. To je bio ključni razlog da se u ovoj fazi rada napravi posebno istraživanje planskih rješenja.

Prije pet godina, 2010., usvojen je novi PPPN za region Bjelasice i Komova. U junu 2014. godine donešen je i novi PPPN za prostor NP Lovćena, a u fazi predloga se nalazi i PPPN za durmitorsko područje sa posebnim separatom za prostor NP Durmitor. Ova tri plana

su uzeta u obzir iz više razloga, a ključni je taj što se radi o novim PPPN, pa se na osnovu toga može napraviti komparativna analiza u odnosu na stare planove i dati stepen napretka ostvaren u planiranju, ali i izreći kritički stav u odnosu na stare ili u odnosu na druga strateška dokumenta i opredjeljenja.

Da bi se napravila kompleksnija analiza usvojenih ili planova pred usvajanjem, poslužiće sljedeći kriterijumi koji mogu pomoći u kontekstu ocjene planova i davanja smjernica za njihovu implementaciju u praksi, što čini najteži, a često nikada dostižni segment u planiranju upravljanja i zaštite prirodnih dobara.

Ti kriterijumi su gradirani na sljedeći način:

- kriterijum upodobljenosti planova sa planovima višega reda;
- kriterijum upodobljenosti sa strateškim smjericama za razvoj;
- kriterijum analize planova sa koncepcijama zaštite prirodnih dobara;
- kriterijum analize planova sa koncepcijama ravnomjernog regionalnog razvoja;
- kriterijum kompatibilnosti planova sa planovima razvoja opština i njihova usklađenost sa PUP-ovima;
- kriterijum vrednovanja operativnosti planova i njihova implementacija u praksi (princip realnih i dostižnih ciljeva);
- kriterijum analize vrednovanja ostvarenih rezultata iz PPPN-a i delegiranja nadležnosti i odgovornosti za njihovo sprovođenje;
- kriterijum vrednovanja ekonomske održivosti planova, inovativnosti i praćenja savremenih trendova i procesa u prostornom planiranju;
- kriterijum uključivanja javnosti u proces izrade PPPN-a.

Na bazi prethodnih kriterijuma u narednom dijelu analiziraće se tri već pomenuta PPPN-a i dati generalna ocjena njihovog kvaliteta.

14.1.1. STUDIJA SLUČAJA - PPPN ZA REGION BJELASICE I KOMOVA SA POSEBNIM SEPARATOM ZA NP BIOGRADSKA GORA

Formalni cilj za izradu ovog plana proizašao je iz Zakona o planiranju i uređenju prostora, a suštinski cilj bio je da se stvore planske pretpostavke za osmišljen razvoj, organizaciju i uređenje prostora Bjelasice i Komova u skladu sa osnovnim razvojnim opredjeljenjima na principima održivog razvoja.

Plan je urađen za područje masiva Bjelasice i Komova sa izvršenom revizijom prethodnog PPPN-a NP Biogradska gora. Površina zahvata plana iznosi 1091 km² i ne obuhvata područja generalnih urbanističkih planova okolnih gradova. Njegov obuhvat je dakle mnogo puta veći u odnosu na prethodni PPPN za NP Biogradska gora.

U odnosu na postavljene kriterijume, ovaj plan je u cjelini zadovoljio najveći dio njih ili se u bitnijim elementima približio standardima koji su u njima postavljeni. Plan je usklađen

sa PPCG-om kao polaznim opredjeljenjem za njegovu izradu, a takva ocjena se može izreći i u odnosu na strateška dokumenta i smjernice što su u ovom slučaju: Master plan razvoja turizma u sjevernom dijelu CG, deklarirana politika razvoja na državnom nivou, Studija Bjelasica i Komovi - integralni razvoj. Oni čine fundament i polazna opredjeljenja ovoga plana.

Osnovni cilj ovih studija bi bio uravnoteženi regionalni razvoj, a ovaj plan svakako jeste doprinos takvoj politici, što se naročito odnosi na planski dio koji daje smjernice za bolje saobraćajno povezivanje sa središnjim i južnim dijelom Crne Gore i aktiviranje prirodnih potencijala ovog prostora. Sa aspekta zaštite i valorizacije zaštićenih prirodnih potencijala najveća vrijednost plana leži u dijelu koji se odnosi na prostor NP Biogradska gora. Tu je naporom obrađivača, ali i drugih aktera napravljen najveći napredak u odnosu na prethodni PPPN NP Biogradska gora. Ključne novine koje su u kvalitativnom smislu unaprijedile novi u odnosu na prethodni plan su sljedeće:

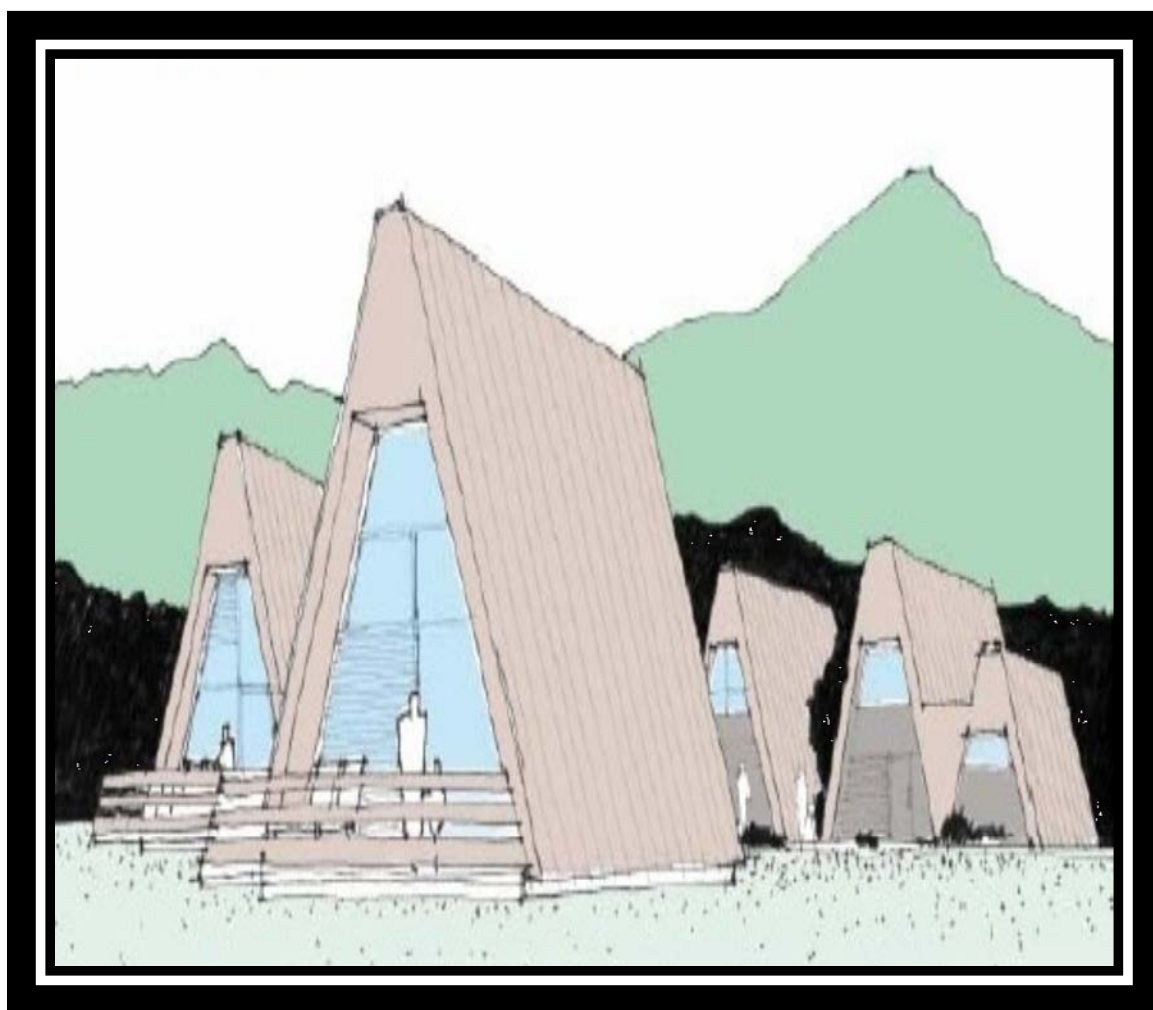
1. novo zoniranje nacionalnog parka;
2. smjernice za razvoj određenih zona;
3. valorizacija prirodnih potencijala kroz disperziju novih turističkih aktivnosti i sadržaja.

Na osnovu vrednovanja ova tri podkriterijuma jasno je da park umjesto prethodne dvije zone zaštite sada ima i 200 ha treće zone, što korespondira sa temeljima zoniranja zaštićenih područja, ali i pruža mogućnost fleksibilnijeg odnosa upravljača prema prirodnim vrijednostima. Ova fleksibilnost nikako ne znači umanjeње njihovih vrijednosti, već liberalniji odnos prema određenim mikro cjelinama prostora koje je kroz održive forme moguće valorizovati. Novo zoniranje pružilo je mogućnost i dalo smjernice za razvoj određenih zona, što bi u perspektivi trebalo da doprinese disperziji turističkog proizvoda. To se u najbitnijem ogleda kroz revitalizaciju starih katuna kao što su: Šiška, Goleš, Lalevića Dolovi, Rupe Ravanjske i dr.



Karta 11. Katuni na Bjelasici u blizini granica NP Biogradska gora
(Izvor: Ržup – Ecosign – Horwat HTL)

Na karti 11. je prikazan koncept revitalizacije brojnih katuna na planini Bjelasici osmišljen novim PPPN-om za NP Biogradska gora. Oni bi trebalo da predstavljaju koncept koji nudi mogućnost smještaja gostima koji žele doživjeti prirodu i tradicionalan način života u „ruralnim“ ali komfornim objektima. Projektovanje turističkih katuna podrazumijeva standardizaciju u arhitektonskom dizajnu smještajnih jedinica i ostalih elemenata u naselju. Prilikom njihove gradnje preporučuje se korišćenje arhitektonskih elemenata i autohtonih materijala na tradicionalan način, sa unutrašnjim uređenjem na visokom nivou. Doslovno praćenje sadašnjeg izgleda katuna se ne preporučuje, zbog nemogućnosti obezbjeđivanja komfora u takvim katunima. Vrlo je važno arhitektonski osmisliti modifikovani oblik, koji nedvosmisleno pokazuje kulturu ruralne arhitekture, ali i omogućava neophodan komfor. Svi tehnološki sistemi trebalo bi da se usklade sa eko standardima EU posljednje generacije (odvođenje otpadnih voda, solarni paneli itd.).

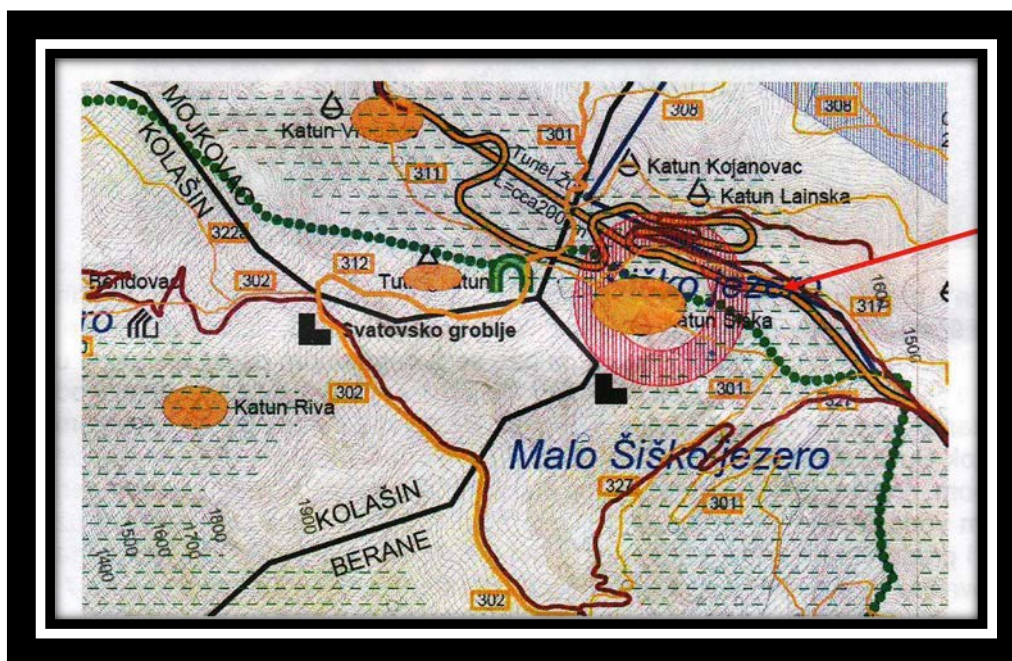


*Slika 41. Idejno arhitektonsko rješenje za revitalizaciju katuna Šiška
(Izvor: Rzup – Ecosign – Horwat HTL)*

Na slici 41. i karti 12. dati su arhitektonsko rješenje, perspektivni prikaz turističkih katuna, u konkretnom slučaju radi se o katunu Šiška odnosno predmetna razrada lokaliteta Šiška za izgradnju turističkih kompleksa. Njihovom revitalizacijom postigli bi se očekivani benefiti koji se ogledaju u sljedećim parametrima:

➤ novi turistički proizvod u NP uz očekivano povećanje broja turista u NP i regionu Bjelasice i Komova;

- povećanje ukupnih prihoda NP i jačanje njegove samoodrživosti;
- kroz poreze i doprinose, povećanje prihoda turističkim organizacijama i lokalnim samoupravama i zapošljavanje nove radne snage iz regije (aproksimativne analize govore o najmanje petnaest novih radnih mjesta).



Karta 12. Predmetna razrada lokaliteta Šiška za izgradnju turističkih kompleksa
(Izvor: Rzut – Ecosign – Horwat HTL)

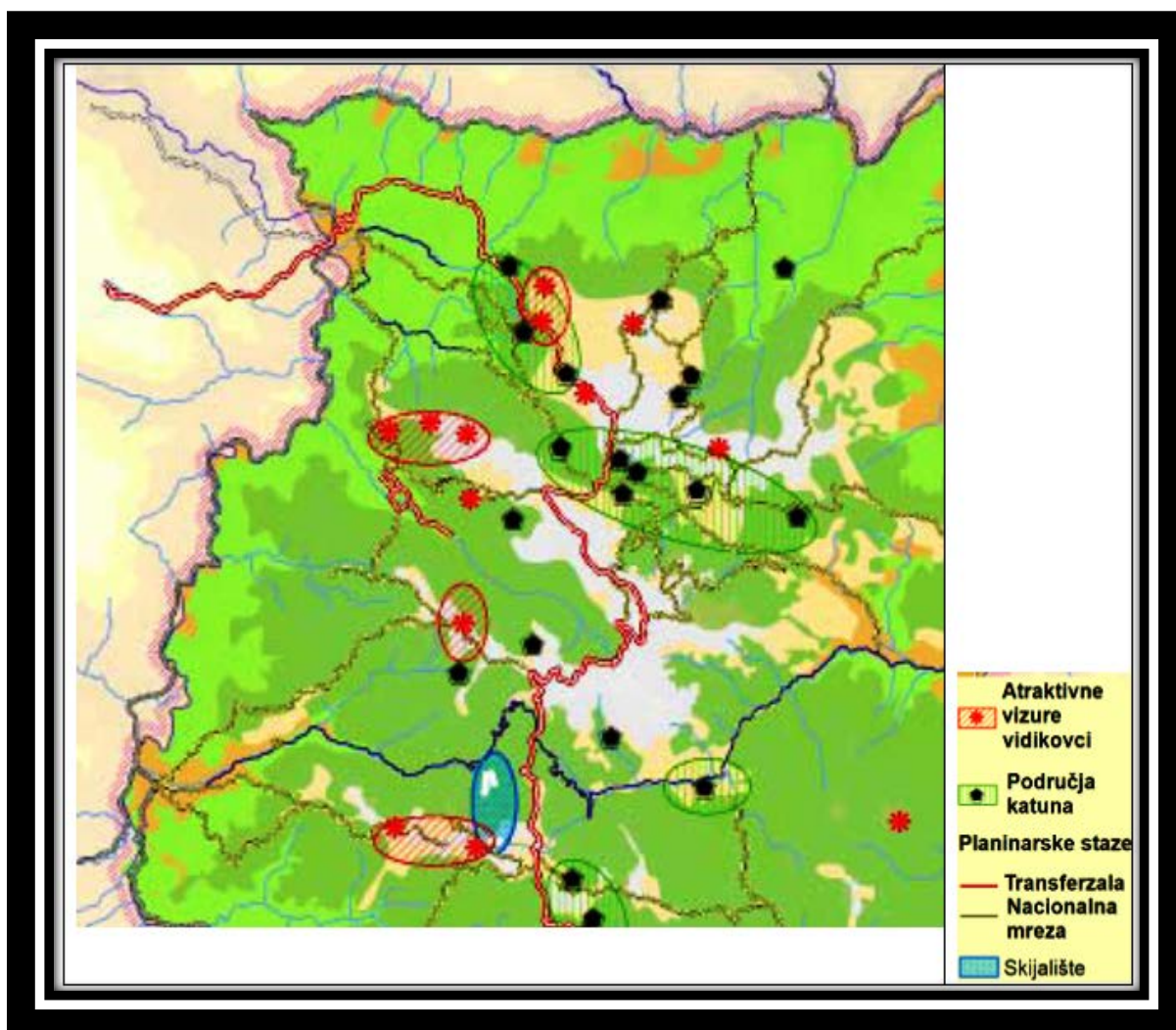
Sa aspekta zaštite i nove organizacije prostora nov kvalitet predstavljaju smjernice za zaštitu šuma, biodiverziteta, inventarizaciju flore, kanaliziranje otpadnih voda; smjernice za izradu nove planske dokumentacije koja mora biti usaglašena sa PPPN-om NP Biogradska gora. U ovom kontekstu vrlo važne preporuke su: određivanje i materijalizacija granica nacionalnog parka na terenu, uspostavljanje geografsko-informacionog sistema i dr.

Generalno, dobra ocjena može se izreći i prilikom vrednovanja kriterijuma koji se odnosi na uključivanje javnosti u proces izrade i donošenja plana. Moguće su korekcije u tom pravcu, i u njima se najveći dometi mogu osigurati kroz poštovanje novouspostavljenih kriterijuma LAMP projekta. On se odnosi na izradu novih PUP-ova za većinu opština i razrađuje scenarije izrade koji podrazumijevaju visok nivo participacije stručne i laičke javnosti prilikom izrade prostornih planova.

Međutim, ovako visoke ocjene plana se ne mogu izreći kada su u pitanju drugi postavljeni standardi kriterijuma, a odnose se na njihovu operativnost i implementaciju u praksi, dijela koji se odnosi na ekonomsku analizu i održivost planskih rješenja. Najveći nedostatak plana (što je imanentno i slučajevima Durmitor i Lovćen) jeste konfuzija ili nedefinisanost u vrlo bitnim fazama kao što su nadležnosti i odgovornosti za sprovođenje plana u praksi. Nažalost, ovi kriterijumi gotovo da i nijesu prisutni tokom evaluacije planova. Stoga se sa razlogom može sumnjati u dostižnost ambiciozno postavljenih ciljeva, sa posebnim akcentom na dio koji se odnosi na turističku valorizaciju (revitalizacija starih katuna, sprovođenje planskih projekcija iz zona detaljne razrade, izgradnja novih turističkih

kompleksa, smještajnih jedinica i dr.) Nedostatak kriterijuma odgovornosti u praksi često dovodi do konfuzije kod samih aktera koji neposredno mogu sprovesti plan. Tako se u planu nigdje jasno ne označavaju dijelovi plana za čije sprovođenje je nadležno Javno preduzeće ili država sa svojim ministarstvima i državnim agencijama.

I pored činjenice da prostorni planovi za zaštićena područja daju generalne smjernice razvoja i da treba da ostvare ključne pretpostavke za njihovu ekonomsku valorizaciju kroz nove investicije ili formu privatno-javnog partnerstva, utisak je da nedostatak kriterijuma jasne podjele odgovornosti nadležnih institucija za realizaciju planova jeste esencijalni problem i vrijeme će vrlo brzo pokazati utemeljenost ovakvih konstatacija ili ih pak demantovati.



*Karta 13. Mreža planiranih vidikovaca u NP Biogradska gora
(Izvor: Ržup – Ecosign – Horwat HTL)*

Na karti 13. može se vidjeti mreža planiranih vidikovaca u NP Biogradska gora, a na karti 14. mapa NP Biogradska gora sa zaštitnom zonom. Budući da je plan već u fazi realizacije, na temelju dosadašnjeg iskustva može se zaključiti da realizacija pojedinih faza plana isključivo zavisi od političke volje pojedinih ministara, njihove sinhronizacije sa lokalnim strukturama ili ukupne konstelacije odnosa na relaciji Vlada - lokalne samouprave - nacionalni park.

Važno je takođe pomenuti da realizacija plana u bitnome zavisi i od ekonomskih kretanja u državi i širem okruženju, obima investicija, političke stabilnosti. Međutim, to svakako nije alibi da se u prostornom planiranju uvede princip definisanja nadležnosti i jasne odgovornosti za sprovođenje pojedinih planskih rješenja ili planova u cjelini.



*Karta 14. Mapa NP Biogradska gora sa zaštitnom zonom
(Izvor: Prostorni plan posebne namjene za Bjelasicu i Komove, 2010)*

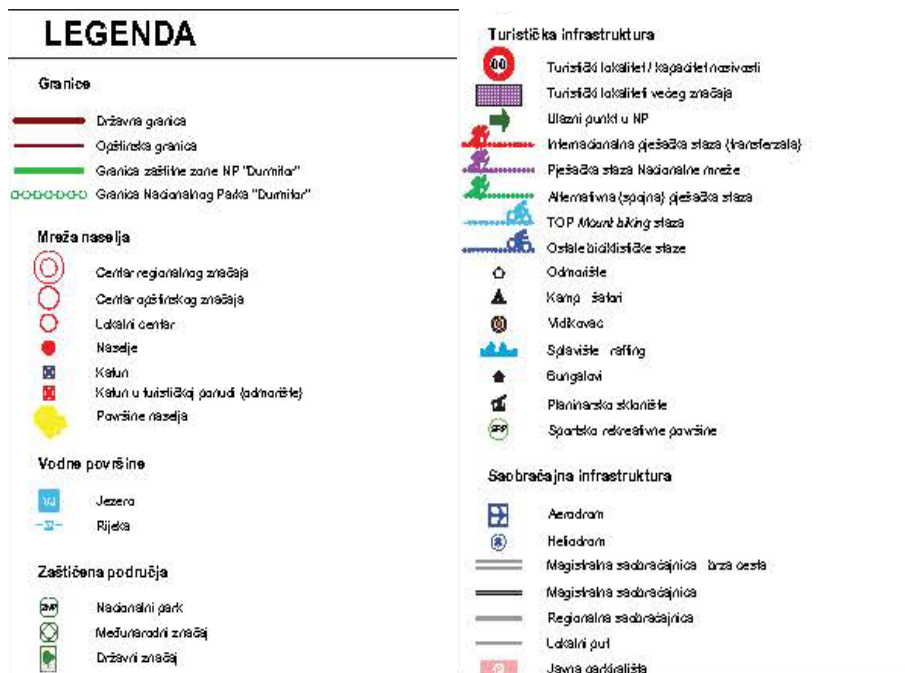
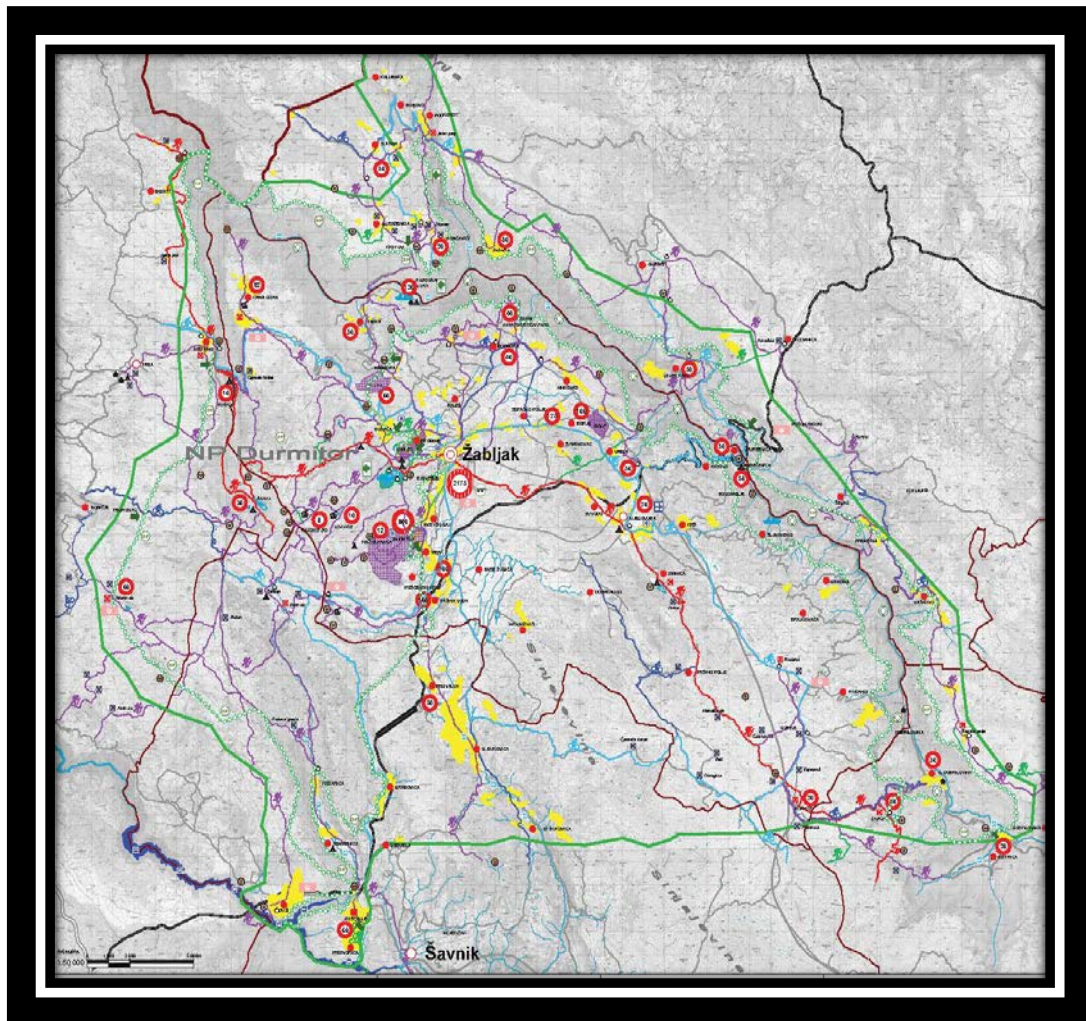
Analizom naredna dva PPPN-a za Durmitorsko područje i NP Lovćen, biće uočljivo da je ovaj kriterijum u još drastičnijem smislu nedefinisan i nepoznat u prostornom planiranju za ova dva područja.

14.1.2. STUDIJA SLUČAJA - PPPN ZA REGION DURMITORA SA POSEBNIM SEPARATOM ZA NP DURMITOR

PPPN za Durmitorsko područje sa posebnim separatom koji se odnosi na prostor NP Durmitor nalazi se u fazi nacarta i uskoro se očekuje njegovo usvajanje od strane Skupštine Crne Gore (karta 16.). Donošenje novog Prostornog plana motivisano je iz više razloga, a ključni leži u činjenici što su pojedina planska rješenja i smjernice u još uvijek postojećem PPPN NP Durmitor u priličnoj mjeri prevaziđeni, anahroni i što su se dobrim dijelom pojavile nove okolnosti kako na društvenom polju, tako i u ekonomskoj sferi koja je iziskivala donošenje novog prostornog plana za ovo područje.

Ključni razlog za donošenje odluke o izradi novog planskog dokumenta je nagla urbanizacija pojedinih predjela koja su se formalno nalazila u zoni NP Durmitor, ali su po svojim konturama postala suprotna od osnovne definicije pojma nacionalnog parka i gotovo srasla sa gradskim jezgrom grada Žabljaka koji je ranijih godina isključen iz zone NP Durmitor.

Takva urbanizacija je eskalirala u godinama tzv. ekonomske ekspanzije koja je bila prisutna u najvećem obimu 2006., 2007. i 2008. godine. Dovala je do toga da je na prostorima Virka, Motičkog Gaja i Pošćenja nelegalno izgrađeno na stotine objekata, prvenstveno vikendica za stanovanje, koje su po svom arhitektonskom stilu potpuno odudarale od ambijentalnog sklopa i bespovratno devastirale dio NP Durmitor.



Karta 15. Prostorni plan posebne namjene za Durmitorsko područje sa namjenom površina
(Izvor: Predlog novog Prostornog plana posebne namjene za Durmitorsko područje sa
posebnim separatom koji se odnosi na NP Durmitor, 2013)

Kao i u prethodnom slučaju, koji je vezan za izradu PPPN-a za region Bjelasice i Komova, odnosno NP Biogradska gora, i ovaj plan se odnosi na mnogo širi prostor od prostora NP Durmitor (karta 15.). Tako je Programskim zadatkom definisano da obuhvat plana iznosi 1.018 km², a površina koja se odnosi na NP Durmitor 300 km² (Predlog novog PPPN-a za durmitorsko područje, 2014). Ovo je kao i u prethodnom primjeru svakako nov pristup prilikom donošenja PPPN-a za neko zaštićeno područje, da se obuhvat plana odnosi na mnogo širu teritoriju nego što je teritorija samog nacionalnog parka. Ova novina je karakteristična samo u ovim situacijama i nepoznanica je u regionalnim okvirima koji se odnose na donošenje prostornih planova za zaštićene prostore.

PPPN za Durmitorsko područje, odnosno za dio koji se odnosi na prostor NP Durmitor rađen je u skladu sa poznatom metodologijom koja je definisana Zakonom o planiranju prostora i izgradnje objekata čime su postojale formalne pretpostavke za njegovo donošenje. Polazeći od definisanog kriterijuma kompatibilnosti sa planovima višeg reda, kao i strategijama razvoja može se izreći generalna konstatacija da je i taj kriterijum zadovoljen i da je PPPN rađen u skladu sa PPCG-om, Master planom za razvoj turizma u Crnoj Gori do 2020. godine, kao i Strategijom razvoja središnjeg i sjevernog dijela Crne Gore, lokalnim strategijama razvoja koje su donijele opštine Žabljak, Plužine i Pljevlja. Dakle, sa stanovišta poštovanja principa usklađenosti plana sa planovima višeg reda i strategija razvoja može se izreći generalna ocjena poštovanja prvih kriterijuma koji su definisani u radu kao ključni u ocjeni kvaliteta i vrijednosti zacrtanih planskih ciljeva u ovom dokumentu.

Međutim, ako su generalne konstatacije u vezi prvih par kriterijuma i principa u saglasju sa osnovnim metodološkim i konceptualnim postulatima prostornog planiranja, takve kvalifikacije se ne mogu izreći za djelove PPPN-a Durmitorskog područja, odnosno dijela koji se odnosi na NP Durmitor. Ovo naročito važi za sistem zaštite prirodnih dobara u okviru nacionalnog parka. U više navrata se kroz Reviziju studije granica NP Durmitor dolazilo do različitih rješenja što je unijelo dodatnu konfuziju u javnosti o veličini granica NP Durmitor i eventualnim kompezacionim mjerama za izuzetu teritoriju iz okvira parka. Različiti pogledi aktera sa državnog i lokalnog nivoa doveli su do čestog mijenjanja scenarija i do nedopustivo dugog procesa izrade plana što je rezultiralo da se isti radi duže od pet godina čime su premašeni svi rokovi definisani Programskim zadatkom.

Takođe, kriterijum dostižnosti realnih ciljeva zadatah u dokumentu je u budućnosti vrlo upitan zbog široke analize koja je najčešće rezultat ponavljanja rješenja iz prethodnog PPPN-a za NP Durmitor. Ovo se naročito odnosi na dio plana koji opisuje mogućnosti novog pristupa održivog razvoja, gdje su dati novi modeli i pristupi održivog razvoja u turizmu zasnovanom na prirodi. Očuvanje ekološkog integriteta zaštićenog područja jeste primarni cilj, ali se u planu ne definišu mjere i aktivnosti koje bi dovele do ostvarenja tog cilja. U operacionalizaciji određenih aktivnosti vezanih za turistički razvoj dat je nedovoljan osvrt na diversifikaciju turističkog proizvoda, naročito u davanju jasnijih smjernica opštinama koje ulaze u zonu obuhvata plana. Razvoj seoskog turizma kao specifičnog vida ponude u ruralnim područjima durmitorskog kraja takođe je nedovoljno afirmisan u ovom dokumentu. Slične kvalifikacije se mogu izreći i kada je u pitanju razvoj manifestacionog turizma kao specifična ponuda koja može da oživi ekonomije lokalnih zajednica i koja u nekim drugim sredinama sličnih prirodnih karakteristika predstavlja jednu od ključnih turističkih ponuda lokalnog i regionalnog karaktera. Takvi primjeri su prisutni i jako razvijeni u mnogim područjima u Srbiji, zatim u Makedoniji (primjer NP Ohrid), u Sloveniji, Austriji, sjevernoj Italiji i dr. Svi ti primjeri mogli su poslužiti planerima i obrađivačima ovog dokumenta da kreiraju i daju smjernice razvoja ovog oblika turizma na prostoru NP Durmitor ili u njegovoj gravitacionoj zoni (slika 42.).

Razvoj planinskog turizma zasnovan na uređenju planinarskih staza po uzoru na neke prepoznatljive staze kao što su *Milford Track* na Novom Zelandu, *West Coast Trail* u Kanadi ili *Bruce Trail* koja se proteže ivicom kanjona Nijagare (predlog novog PPPN-a za Durmitorsko područje, 2014), mogu biti prihvatljive. Ali, poznavajući priliku i geomorfoloških karakteristika NP Durmitor znaju da su one u praksi teško dostižne i izvodljive (slika 42.).

Ipak, ostaje dilema ostvarljivosti planskih ciljeva, također prisutna u drugim segmentima koji se odnose na nedostatak jasnijih smjernica za izradu Studije izvodljivosti za otvaranje visinskog centra za obuku, osnivanje Univerzitetskog centra na Žabljaku i dr.

Na ovaj način vrlo je upitan kriterijum operativnosti plana i osim „pitke“ priče, dimenzija realnosti ponuđenih rješenja teško može biti sprovodljiva u praksi.

Kriterijum podjele nadležnosti i sa njom povezane odgovornosti subjekata na državnom i lokalnom nivou nije definisan, i kvalifikacije koje su date za prethodni plan mogu biti identične i u ovoj studiji slučaja. To će svakako otežati primjenu određenih planskih rješenja u praksi, ili će u najgorem scenariju dovesti do njihove neprimjenljivosti u apsolutnom smislu.

Kriterijum učešća javnosti tokom izrade plana nije bio na adekvatnom nivou. To se naročito odnosi na organizaciju okruglih stolova u lokalnim sredinama gdje javnost nije bila dovoljno animirana ili je ta ista javnost pokazala minimum interesovanja za planski dokument koji u njihovim sredinama treba da oblikuje i modifikuje pravce budućeg razvoja u ključnim segmentima (turizam, šumarstvo, vodoprivreda i dr.).

Ekonomska projekcija i analiza ostvarljivosti plana i njegove održivosti nije izvedena kao kategorija. To je problem koji u perspektivi može imati negativne konsekvence, naročito za dio koji se odnosi na planske projekcije razvoja, planom obuhvaćenog područja.



Slika 42. NP Durmitor, pogled sa vidikovca Ćurevac
(Izvor: <http://flickrhivemind.net/Tags/canyon,durmitor>)

Kao kapitalne inovacije u ovom planu, a u kontekstu poređenja sa prethodnim planom, biće istaknute urađene zone detaljne razrade za tri lokaliteta (Ivan Do, Savin Kuk i Vojni logor). To čini njegov najoperativniji dio, i pored činjenice da je Programskim zadatkom trebalo definisati još neku lokaciju koja bi bila predmet detaljne razrade, za čime je postojala realna potreba.

Možda je jedan od bitnijih ciljeva plana, nastojanje za uravnoteženim regionalnim razvojem koje se ogleda u preporuci za osnivanje Regionalne Agencije durmitorskih opština. Ona bi za osnovni cilj imala implementaciju ideja, strategija i artikulisanja drugih aktuelnih pitanja, koja se odnose na prostor parka i njegovo šire područje. Međutim, i ova preporuka, iako u osnovi vrlo dobra, ostala je bez jasnijih smjernica na koji način, i u kom vremenskom roku treba biti realizovana.

14.1.3. STUDIJA SLUČAJA ZA NACRT NOVOG PPPN-a ZA NP LOVČEN

Budući da još uvijek postojeći PPPN za NP Lovćen nije mogao da obezbijedi dalju dugoročnu politiku razvoja sa prevaziđenim ili neodrživim rješenjima i planskim projekcijama, pristupilo se izradi novog prostorno-planskog dokumenta koji je obuhvatio prostor definisan granicama nacionalnog parka.

Međutim, opravdanost i potreba izrade novog dokumenta, pored novih društveno-ekonomskih okolnosti i potreba za novim vizijama planiranja zaštite i razvoja prostora ovog nacionalnog parka, prevashodno leže u novim momentima koji su ili će trajno dovesti do promjena u konceptijskom pogledu razvoja parka. To se prvenstveno odnosi na koridor dalekovoda 400kV sa optičkim kablom za trasu od Crnogorskog primorja do Pljevalja, za koji je ranije donešen DPP - Detaljni prostorni plan.

Drugi i najvažniji planirani infrastrukturni zahvat koji je u najbitnijim segmentima determinisao potrebu za izradom novog planskog dokumenta je najavljena izgradnja žičare Kotor - Lovćen sa jednim krakom koji je planiran da bude postavljen od Lovćena (Ivanova korita) do Cetinja. Ova dva velika infrastrukturna zahvata imaće snažne reperkusije na budući izgled prostora, snažno će uticati na odnose prirodnih komponenti unutar njega, i sve je to bilo neophodno tretirati kroz izradu novog PPPN-a za prostor NP Lovćen

Sama izrada planskog dokumenta u svim njegovim fazama pripremana je na bazi definisanog Programskog zadatka koji je kao glavne komponente sadržao:

- opis postojećeg stanja;
- planski dio;
- grafičke priloge;
- zone detaljne razrade;
- stratešku procjenu uticaja sa Izvještajem o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu.

Dakle, formalno i konceptijski, izrada PPPN-a je zadovoljila osnovne kriterijume kojih se obrađivač pridržavao u svim fazama rada.

U korelaciji sa postavljenim kriterijumima i principima za izradu prostornih planova posebne namjene ovaj plan je u generelnim projekcijama zadovoljio osnovna načela kada je u pitanju odnos plana prema planovima višega reda. Prvenstveno se to odnosi na PPCG koji je kao krovni prostorno-planski dokument u saglasju u odnosu na državne strategije kao što je Master plan za razvoj turizma do 2020. godine i u odnosu na lokalna starteška dokumenta koja se odnose na Strategiju lokalnog razvoja neposrednog okruženja Prijestonice Cetinje i opština Budva i Kotor, a koje predstavljaju najznačajnija emitivna područja za prihvata turista koji posjećuju prostor NP Lovćen. Slične kvalifikacije se mogu konstatovati i u odnosu na kriterijum uravnoteženog regionalnog razvoja, budući da se izrada i planske projekcije iz plana u potpunosti uklapaju u koncept regionalnog razvoja koji ima za cilj razvoj novih klastera u turizmu.

Međutim, u kontekstu same metodologije i strukture plana jasno je uočljivo da je analitički dio u supremaciji u odnosu na planske projekcije i ciljeve. Kriterijum ekonomsko tržišne projekcije je urađen na način da nedostaju detaljna obrazloženja u vrlo bitnim segmentima koji mogu biti osnova za njegovu dalju razradu i primjenu rezultata u praksi. Kao primjer nedostatka plana u odnosu na postavljeni kriterijum njegove ekonomske projekcije može se navesti nedostatak detaljnog obrazloženja dijela koji se odnosi na vršenje nadoknada prema nacionalnom parku, na osnovu degradacije prostora od strane izrađivača infrastrukture, odnosno žičare i dalekovoda. Takođe, nedostaju elementi iz kojih bi se jasno moglo sagledati stanje infrastrukture: putevi većeg ranga, dalekovodi, repetitori, žičare, njihov broj i dužina izražena u kilometrima, što bi upravljaču moglo poslužiti kao reper buduće naplate za korišćenje prostora u nacionalnom parku.

Kriterijum planiranja zaštite prostora iskazan je kroz novo zoniranje NP Lovćen. Na kraju je urađen kao rezultat kompromisa između obrađivača i upravljača, ali je ostala dilema da li je i zona zaštite predimenzionirana, naročito ako se imaju u vidu okolnosti koje će dovesti do promjene identiteta i izgleda prostora izgradnjom velikih infrastrukturnih sistema kao što su žičara sa pratećim sadržajima i koridor dalekovoda 400kV sa optičkim kablom, čija je trasa projektovana na način da prelazi preko dva nacionalna parka, Lovćena i Durmitora.

U tom kontekstu obrađivač je opisao uticaj planiranog dalekovoda koji će dovesti do neminovnih promjena u fizičkoj strukturi, vizuelnoj koncepciji pejzaža, kroz moguće obezvređivanje njegovih ekoloških i kulturno-istorijskih vrijednosti. Međutim, bilo je svrsishodno navesti smjernice i sugestije na koji način i kojim mjerama će se ublažiti degradacija ambijentalnog i kulturnog pejzaža.

Kao kvalitativan progres u projekciji zaštite elemenata biodiverziteta dokument je ponudio set novih rješenja i mogućih aktivnosti koji se tiču šumarstva, monitoringa faune, zaštite vodoizvorišta, zaštite izvornih oblika arhitekture, narodnog graditeljstva i dr.

Kroz analizu kriterijuma vrednovanja operativnosti plana i njegove implementacije u praksi kao nedostajući elementi navode se smjernice za uređenje planirane infrastrukture i smjernice za uspostavljanje mreže vidikovaca na čemu bi počivao dobar dio turističke ponude nacionalnog parka. Kao eklatantan primjer navodi se da je detaljnom urbanističkom razradom plana za područje Lovćena, uočen samo jedan vidikovac i to na Majstorima. Obrađivač Prostornog plana je imao priliku da razradi čitavu mrežu vidikovaca i za nju veže raznovrsne aktivnosti i ponude (pješačke, fotografske ture, pejzažno uređenje i dr.). To bi u potpunosti napravilo interakciju sa Budvom i Bokokotorskim zalivom. Na slici 43. prikazana je veličanstvena panorama sa Lovćena.

Mreža vidikovaca na taj način istakla bi pejzažnu atraktivnost i uzajamnost Lovćena sa Bokokotorskim zalivom, Budvom, Cetinjem, podlovćenskim selima. A sa stanovišta operativnosti i sprovođenja u praksi ne bi zahtijevali posebne napore od strane upravljača prostorom.



Slika 43. Vidikovac sa Lovćena

(Izvor: http://me.worldmapz.com/photo/24444_ar.htm)

U odnosu na Programski zadatak uočljivo je da nijesu do kraja urađene planirane zone detaljne razrade za lokalitete Ivanova Korita i Majstori. To je sa aspekta prostornog planiranja neprihvatljiv scenario, čime nijesu ispoštovane smjernice definisane Programskim zadatkom.

Sa aspekta vrednovanja kriterijuma podjele nadležnosti i jasnog determinisanja odgovornosti, kao i u prethodna dva slučaja, može se konstatovati da je to jedna od ključnih nedostajućih komponenti.

Nivo učešća javnosti je generalno zadovoljen. On je u komparaciji sa izradom PPPN-a za durmitorsko područje bio na optimalno višem nivou. Tada su ključni akteri (Ministarstvo, JP NPCG, Prijestonica Cetinje i obrađivači) prepoznali značaj i ulogu uključivanja javnosti i dobijanja neophodnih inputa sa te strane, što je podiglo kvalitet plana i stepen povjerenja u taj proces.

U komparaciji sa prethodna dva dokumenta, a naročito u komparaciji sa još uvijek važećim PPPN-om NP Lovćen, ovaj plan je pripreman na kvalitetniji način. U prilog tome ide i činjenica da je pred obrađivačima plana bio jako kompleksan zadatak, da na malom prostoru kao što je prostor NP Lovćen nađu optimalan balans koji će omogućiti realizaciju planiranih infrastrukturnih projekata, da predvide sve konsekvence koje će pratiti te procese, i da na

temelju toga pronadu najadekvatnije modele koji ce osigurati nastavak procesa zaštite ukupnog ekološkog integriteta koji je imao svoj kontinuitet od konstituisanja parka (1952) pa sve do današnjih dana.

Ono što je slučaj sa procesom usvajanja PPPN-a za durmitorsko područje, odnosno za NP Durmitor, slučaj je i ovdje. Odnosi se na proces konačnog usvajanja dokumenta od strane relevantnih državnih organa, u konkretnom slučaju Skupštine Crne Gore.

Generalno, kašnjenje u donošenju prostorno-planskih dokumenata, razvodnjavanje tih procesa može uticati negativno na ukupni ambijent i na prilike u datom prostoru, usporiti procese koji mogu doprinijeti ekonomskoj valorizaciji prostora na održivim osnovama i zamagliti primarne ciljeve koji se odnose na organizovan pristup zaštite prirodnih vrijednosti područja. Na taj način se stvara vakuum u planiranju i upravljanju. To doprinosi donošenju privremenih rješenja ili stvara pogodno tle za potencijalne oblike devastacije prostora (neplanska gradnja, eksploatacija šuma i dr.), što u najgorem scenariju može dovesti do atrofije sistema planiranja.

14.2. KVANTITATIVNA ANALIZA PPPN BIOGRADSKE GORE, PPPN LOVĆENA I PPPN DURMITORA

U prethodnom poglavlju izvršena je analiza i vrednovanje planskih dokumenta kroz kvalitativnu ocjenu na bazi izabranih kriterijuma i parametara. Njen vrednosni aspekt baziran je na subjektivnoj percepciji tokom istraživanja, komparativne analize sa drugim planskim dokumentima u zemlji i okruženju, ali i na osnovu raspoloživih podataka i iskustvenih parametara tokom njihove izrade. Nesumnjivo je potvrđeno da je izrada prostornih planova područja posebne namjene uslovljena prioritetnom zaštitom ili ograničenom intervencijom u prostoru, što uslovljava primjenu različitih modela implementacije.

Međutim, prostorni aspekt i strategija samog planiranja ne zavise samo od subjektivne opservacije. Vrlo je poželjno kroz različit izbor indikatora i kriterijuma postaviti kvantitativnu odrednicu za opisane studije slučaja koji su uzeti kao model sadašnjeg, ali i temelj budućih planskih projekcija u zaštićenim područjima.

U tabeli 13. se kroz multikriterijumsku analizu postužu mjerljivi indikatori uspješnosti ili relativne uspješnosti izrade planova za zaštićena područja. Oni uzimaju u obzir više indikatora koji dokazuju stepen dostignutih standarda u njihovoj izradi, ali mogu biti sredstvo za njihovu efikasniju primjenu u praksi, na konkretno izučavanim i istraživanim prostorima.

Izbor navedenih kriterijuma kroz multidisciplinarni pristup, metodama deskripcije, komparativne analize, ali i kombinacijom deduktivno-induktivnih elemenata pomaže da se priroda „planskih rješenja“ stavi u kontekst ključnih elemenata kojim se određuju kvantitativne odrednice dostignutih ciljeva u izradi planova posebne namjene za izabrane studije slučaja.

Tabela 13. Izbor kriterijuma i indikatora u kvantitativnom vrednovanju PPPN-a za NP Biogradska gora, NP Lovćen i NP Durmitor

1.	Kriterijum uvažavanja principa hijerarhijskog nivoa.
2.	Kriterijum kompatibilnosti zakonskih odredbi.
3.	Kriterijum postojanja analitičkih studija koje su prethodile izradi planova.
4.	Kriterijum uvažavanja principa održivog razvoja i rješavanja konflikata u prostoru.
5.	Kriterijum vrednovanja učešća javnosti i dostupnosti informacija tokom izrade planova.
6.	Kriterijum vrednovanja integralnog pristupa i regionalnog aspekta u planiranju područja koji imaju prekogranični karakter.
7.	Kriterijum vrednovanja i praćenja dinamike EU standarda u planiranju zaštićenih područja - CBD, NATURA.

Kroz ovako strukturirane kvantitativne odrednice u budućnosti je moguće unaprijediti opšta mjesta i ciljeve koji mogu poslužiti većem stepenu kvaliteta planova, njihovoj intenzivnijoj iskorišćenosti, poboljšanju karaktera planiranih projekcija i korišćenju različitih instrumenata u implementaciji planiranih, ali i davanju magistralnih smjernica u procesima izrade drugih planskih dokumenta, bez obzira da li se radi o strukturi koja se odnosi na zaštićena područja ili pak o planovima višeg ili nižeg hijerarhijskog nivoa.

14.2.1. IZBOR INDIKATORA I KRITERIJUMA U ODNOSU NA PPPN NP LOVĆEN

Prethodnom analizom u kvalitativnoj ravni ovaj plan je ocijenjen kao dokument kojeg je bilo nužno uraditi u jednom sasvim drugačijem društveno-ekonomskom kontekstu. Prethodni plan je imao niz strukturnih nedoslednosti, planski prevaziđenih i arhiviranih projekcija razvoja. Pored navedenog, na izradu novog PPPN-a za područje NP Lovćen dominantno su uticale planirana izgradnja žičare Kotor - Lovćen sa pratećim sadržajima i izgradnja koridor dalekovoda 400kV sa optičkim kablom. Njihovom realizacijom unaprijediće se nivo turističke ponude, a sa druge strane ugroziti ambijentalne vrijednosti prostora i stanje biodiverziteta.

1. Kriterijum uvažavanja principa hijerarhijskog nivoa.

U odnosu na postavljene indikatore, analizom i istraživanjem dokumenata višeg hijerarhijskog nivoa, jasno je uočljivo da je ovaj plan zadovoljio opšta načela i principe planiranja. U tom kontekstu kompatibilan je sa PPCG-om, kao planskim dokumentom višega reda. Ipak, postojeći PPCG (usvojen 2008. godine) ne implicira izradu novog PPPN-a, kao obavezujuće kategorije. Međutim, sagledavanjem novonastalih okolnosti i postojećih uslova došlo se do zaključka o nužnosti izrade novog planskog dokumenta koji definiše nove etape u razvoju i zaštiti konkretnog prostora.

2. Kriterijum kompatibilnosti sa važećom zakonskom regulativom.

U kontekstu pravnog okvira za PPPN NP Lovćen ispoštovani su osnovni zakonski parametri. Ti parametri su etablirani u odredbama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata (čl. 21), kojim je propisano da se Prostorni plan posebne namjene izrađuje i donosi za područje nacionalnog parka, odnosno za teritoriju koja je od posebnog značaja za državu. Kroz zakonski okvir određeni su ključni elementi za izradu plana koji obuhvataju: vremenski horizont, obuhvat plana, ulazne podatke iz planova višeg i nižeg hijerarhijskog nivoa, zatim metodološki princip i sadržaj definisan matičnim zakonom. Posmatrano iz ugla *lex generalis*-a plan je u formalnom smislu zadovoljio zakonsku proceduru. Slične kvalifikacije se mogu izreći i sa aspekta zakonskih odredbi, koji imaju karakter *lex specialis*-a. Takav je Zakon o nacionalnim parkovima koji obavezuje da se za nacionalni park posebno izrađuju i donose prostorni planovi posebne namjene koji daju generalne smjernice planiranih aktivnosti za zaštitu i razvoj konkretnog prostora, smjernice za njegovu organizaciju koja se implementira kroz planove i programe upravljanja za nacionalne parkove. Međutim, pored ova dva zakona, koja formalno-pravno, ali i dobrim dijelom suštinski određuju karakter, sadržaj i metodologiju izrade planova, prilikom izrade PPPN-a za NP Lovćen, nakon istraživanja i analize procesa izrade plana, vrlo je mali stepen involviranja i konzumiranja zakonskih odredbi, iz drugih zakona, koji implicitno tangiraju problematiku zaštite i projekcija razvoja u zaštićenim područjima. To se prvenstveno može odnositi na: Zakon o šumama, Zakon o slatkovodnom ribarstvu, Zakon o vodama, Zakon o koncesijama. Oni nijesu sistemski zakoni u sferi projektovanja i planiranja strukture upravljanja zaštićenim dobrima, ali zbog svoje nekonzistentnosti imaju vrlo negativne implikacije u funkcionalnosti zaštićenih prirodnih dobara. Njihova integracija u planove i smjernice za njihovo usaglašavanje bila bi jako poželjno sredstvo u strukturi ovih planova. Na taj način bi suštinski „obavezali“ donosiocima na usaglašavanje zakonskih odredbi, što bi umanjilo dosadašnji nivo konfuzije u odnosu na nacionalne parkove u Crnoj Gori.

3. Kriterijum postojanja i uključenosti analitičkih studija u planski dokument.

U različitim iteracijama i strukturi planova, inkorporirane su teze preuzete iz strateških dokumenata kao što su: Nacionalna strategija održivog razvoja, Strategija zaštite biodiverziteta sa akcionim planom, Master plan za razvoj turizma koji definiše prostor NP Lovćen kao integralni prostor zajedno sa Cetinjem i zaleđem Crnogorskog primorja kao klaster 4.

Međutim, sistemski propust u pristupu i konceptu definisanja strukture ovakvih planova jeste nepostojanje analitičkih, baznih studija koje bi konkretno prethodile izradi novog prostornog plana. Esencija takvih studija, primarno bi se odnosila na presjek dostignutih ciljeva u sferi zaštite biodiverziteta, dostignutog stepena razvoja iz postojećeg plana, ali i čitave lepeze naučno i stručno validnih parametara koji bi bili u direktnoj korelaciji sa izradom novog planskog dokumenta. Umjesto toga, donosioci odluka, kao i obrađivači planova, analitički presjek zasnivaju na analizi prethodne planske dokumentacije, koja samo detektuje postojeće stanje, i na bazi proste reprodukcije i dedukcije podataka prelazi na osnovu plana, a to su planski koncepti i projekcije budućeg razvoja.

4. Kriterijum vrednovanja principa održivog razvoja i rješavanja konflikata u prostoru.

Principi održivosti i rješavanja konflikata u prostoru su najslabija karika u kontekstu ukupnih planiranih zahvata na istraživanom prostoru NP Lovćen. Saglasno deklaraciji iz Rija

(1992) i njenim osnovnim načelima, kao i ustavnoj odrednici o Crnoj Gori kao prvoj ekološkoj državi na svijetu, samo određivanje dijela prostora NP Lovćen kao buduće trase koridor dalekovoda 400kV sa optičkim kablom, izaziva brojne kontroverze i iskušenja, na koji način se može zaštititi ukupni prirodni i ambijentalni potencijal. Novi plan, osim u leksičkoj ravni, nije ponudio validna rješenja za brojne konflikte i ograničenja u prostornom razvoju. Kao eklatantan primjer se, pored pomenutog optičkog kabla, mogu nabrojati izgradnja hotelskog i drugog komplementarnog smještaja, koji u odnosu na materijalizaciju elemenata i njihovu uklopljenost u prostoru ne korespondira sa osnovnom definicijom režima zaštite nivoa nacionalnog parka.

5. Kriterijum vrednovanja učešća javnosti tokom izrade plana.

Kriterijum vrednovanja učešća javnosti ima višedimenzionalan aspekt u svim fazama izrade plana. Pored činjenice da je učešće javnosti zakonska kategorija, njegovo značenje ima višestruke benefite ukoliko je osmišljeno, precizno koordinirano i u situacijama koje omogućavaju da se informacije dobijene od stručne i laičke javnosti anticipiraju na planski prihvatljiv i održiv način. Kako ističu (Filipović, Vukićević, 2011), *na obrađivačima plana je zadatak da razumljivim i interesantnim pristupom zainteresuju javnost da reaguju u svim fazama izrade plana, kako bi ista imala dovoljan vremenski okvir da reaguje, čime bi ukupan proces izrade određenog planskog rješenja u konačnoj formi dobio na kompleksnosti i potrebnom nivou legitimiteta*. Kroz kvalitativnu multifunkcionalnu analizu za konkretan plan, data je subjektivna percepcija da je nivo učešća javnosti za ovaj plan zadovoljio osnovnu zakonsku formu. Ali je takođe, u vremenski mjerljivim horizontima, doprinio da se sam proces izrade plana „razvuče“ u krajnje nedopustivim razmjerama, što je uslovalo stagnaciju i kašnjenje njegovog usvajanja. Sve to naravno umanjuje pozitivne refleksije koje su dobijene učešćem javnosti i brojne druge negativne implikacije u njegovoj implementaciji.

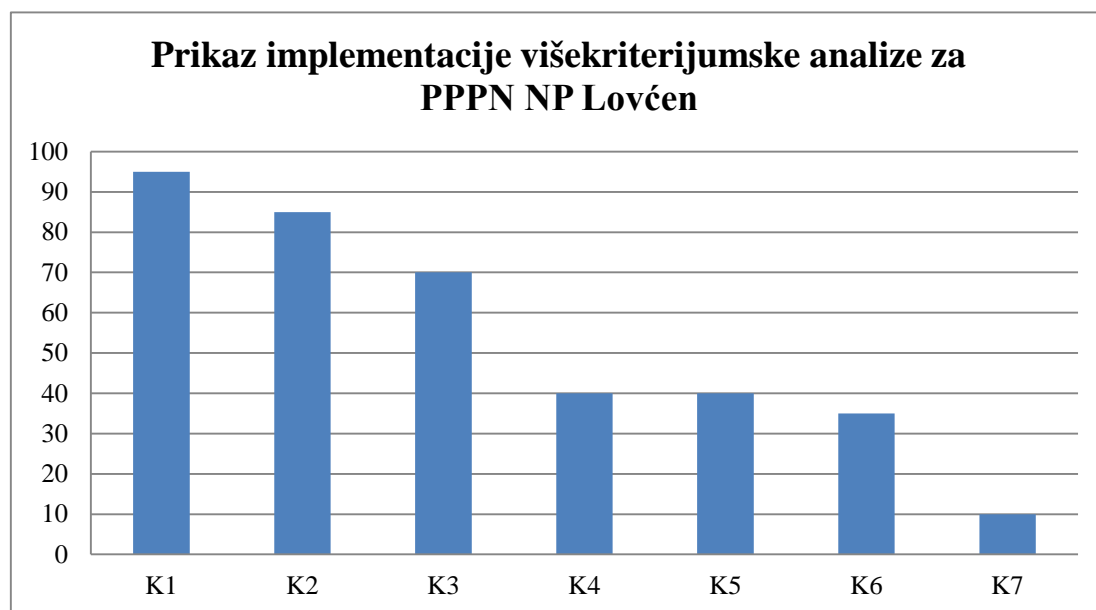
6. Kriterijum vrednovanja integralnog pristupa i regionalnog aspekta u planskom dokumentu.

Kriterijum vrednovanja integralnog pristupa i regionalnog aspekta u konkretnom planskom dokumentu nije vrednovan na adekvatan način, imajući u vidu više parametara koji su mogli usloviti njegovu primjenu ili uticaj na određeni prostor. NP Lovćen nema direktnu fizičko-geografsku konekciju sa drugim zaštićenim područjima u susjednim državama. U njegovoj gravitacionoj i kontaktnoj zoni nalazi se područje budućeg RP Orjen. Ali ni u deskriptivnom, niti u dijelu koji se odnosi na planski koncept ne postoje smjernice, naznake, niti bilo kakve optimalne korelacije u odnosu na buduća zaštićena područja koja su povezana sa istraživanim prostorom.

7. Kriterijum vrednovanja EU standarda i ugrađenosti međunarodnih direktiva i konvencija u procesu izrade plana.

Vrednovanje EU standarda, propisa i konvencija u odnosu na opisano područje planiranja, pomeno je u analitičkom dijelu. Obezbijeđeno je „ugrađivanjem“ određenih planerskih rješenja kroz iskustvena znanja obrađivača pojedinih segmenata plana. NP Lovćen ili pojedini djelovi prepoznati su kao važna staništa (kroz definisanje Emerald mreže, budućeg NATURA 2000 SITE). Bilo je neophodno u određenim planskim projekcijama, sa naročitim akcentom na dio koji se odnosi na zaštitu i unapređenje prirode parka, dati više prostora, identifikovati određene probleme koji u perspektivi mogu biti nekonzistentni sa suštinom pomenutih sajtova, ili dati određene smjernice koje će u budućnosti biti podrška integraciji zaštite prostora koju determinišu pomenute konvencije sa planiranim razvojnim ciljevima i

vizijama parka. Kao jedna od tekovina savremenog planiranja u evropskoj praksi, koja bi se mogla uzeti kao standard u budućem planiranju, jeste Konvencija o predjelima, koja u ovom ali ni u drugim prostorno-planskim dokumentima nije inkorporirana, niti postoje obavezujući mehanizmi za njenu primjenu u strukturi planskih dokumenata.



Grafikon 8. Rezultati višekriterijumske analize za PPPN NP Lovćen, zastupljenost kriterijuma i indikatora u procentima

14.2.2. IZBOR INDIKATORA I KRITERIJUMA U ODNOSU NA PPPN NP DURMITOR

1. Kriterijum uvažavanja principa hijerarhijskog nivoa.

Kao i u prethodnom slučaju, koristeći se izabranim modeliranjem i multifunkcionalnom analizom na bazi više odabranih kriterijuma, može se konstatovati da je PPPN za durmitorsko područje sa posebnim separatom rađenim za NP Durmitor u formalnom smislu usklađen sa planovima višega reda, u konkretnom slučaju sa PPCG-om. Iako se PPCG implicitno ne bavi preporukama izrade novih ili revizije starih planova za zaštićena područja, kroz istraživački proces i analizom elemenata novog PPPN-a za posmatrani prostor, metodom proste dedukcije, može se ustanoviti da su ispoštovani osnovni kriterijumi koji u PPCG tretiraju koncepte zaštite prirodne baštine, preporuke i mjere za zaštitu prirode, na vizijama dugoročne projekcije zaštićene prirodne baštine. Ovaj plan je specifičan u odnosu na prethodni. Njegov obuhvat je širi u odnosu na granice NP Durmitor i dobrim dijelom se bavi razvojnim smjericama za prostor novog zaštićenog područja - RP Piva koji u fizičko-geografskom smislu predstavlja jedinstvenu geomorfološku i prostornu strukturu sa masivom Durmitora koji je u fokusu plana.

2. Kriterijum kompatibilnosti sa važećom zakonskom regulativom.

Kriterijum kompatibilnosti zakonskih odredbi u odnosu na ovaj plan, ima gotovo istovjetne ocjene kao u prethodnom slučaju. Jedina distinkcija je što ne postoji striktno zakonsko uporište da se prostorni planovi posebne namjene mogu raditi za šire prostore i zone u odnosu na zaštićeno područje definisano granicama. Saglasno tome sadržaj i struktura plana korespondiraju sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata.

3. Kriterijum postojanja i uključenosti analitičkih studija u planski dokument.

Kriterijumi i indikatori vezani za strateške dokumente ili analitičke studije analogno prethodnom slučaju inkorporirani su kroz korišćenje smjernica i preporuka iz Nacionalne strategije održivog razvoja i Master plana za razvoj turizma. Naime, njihovi principi su u ovom planskom dokumentu više u retoričkoj ravni nego što imaju bilo kakvu aplikativnu formu ili impakt na planske projekcije. U gravitacionoj sferi NP Durmitor nalaze se teritorije pet opština (Žabljak, Šavnik, Plužine, Mojkovac i Pljevlja). Za njih su rađene lokalne strategije razvoja koje su mogle poslužiti kao ulazni parametri u socio-ekonomskoj i demografskoj analizi dokumenta i njihovoj kasnijoj planskoj razradi.

Međutim, limitirajući faktor u davanju visokih vrijednosti u primjeni strateških dokumenata i analitičkih studija u pomenutom planu jeste upravo nedostatak analiza koje se primarno odnose na procjenu prirodnih uslova date lokacije, analizu klimatskih uslova, konfiguracije terena, vegetacije, geološkog sastava terena, blizine površinskih i podzemnih voda u kontekstu planiranih radnji i aktivnosti u liberalnoj zoni zaštite i dr.

4. Kriterijum vrednovanja principa održivog razvoja i rješavanja konflikata u prostoru tokom izrade plana.

Kriterijum uvažavanja principa održivosti u konkretnom planu ima više retorički, nego suštinski karakter. Ako se uzme u obzir da je izradu novog PPPN-a za Durmitorko područje dominantno uslovlila potreba za formalizovanjem zatečenog stanja koje je na određenim površinama i parcelama imalo elemente neplanske gradnje, drastičnih razmjera koje su u funkcionalnom, ambijentalnom i arhitektonskom sklopu nekompatibilne sa režimima zaštite nacionalnog parka. Iz tih razloga je moralo doći do revizije granica NP Durmitor. To u kvalitativnom smislu može unaprijediti nivo održivosti i zaštite na preostaloj teritoriji parka. Sam pojam revizije granica nekog zaštićenog prirodnog dobra (koje pritom ima najveći međunarodni okvir zaštite - UNESCO i MAB) nije dobar povod za izradu novog planskog dokumenta i planeri, a samim tim i upravljači imaju jako kompleksan zadatak da u takvim okolnostima planiraju dalji razvoj i održivo korišćenje prostora.

Sam planski dokument u svojim fazama i kroz zone detaljne razrade ima elemente koji su usaglašeni sa principima održivog razvoja. Kao najveći stepen dostignuća u tom kontekstu mogu se apostrofirati smjernice za realizaciju planskih projekcija koje se odnose na istraživanje i verifikaciju oblasti za razvoj turizma zasnovanog na prirodi. To je determinisano u koncepciji ekolodge naselja, kao novog koncepta razvoja specifične vrste turizma: materijalizacija budućih objekata na prostoru parka i njegove zaštitne zone, definisanje opštih principa i faktora u procesu projektovanja novih turističkih kompleksa, upravljanje posjetiocima, obuka lokalnog stanovništva u raznim sferama, što je planskim projekcijama i posebnim smjernicama dobilo svoje konture u odnosu na posmatrani planski dokument. Na taj način, eliminišaće se potencijalni konflikti i ograničenja u prostoru. Oni su bili dominirajući faktor godinama koje su prethodile izradi novog plana, a dobrim dijelom su bili proizvod nejasne vizije i konfuznih rješenja iz prethodnog plana posebne namjene.

5. Kriterijum poštovanja učešća javnosti tokom izrade plana.

Kriterijum uvođenja učešća javnosti i njegovog integrisanja u procese izrade planova pokazuje se kao važan instrument koji vodi, u socijalnom i političkom kontekstu, ka višem stepenu povjerenja i povećava izgled efikasnije realizacije plana u predvidljivoj budućnosti. U odnosu na posmatrani planski zahvat ispoštovana je zakonska obaveza koja podrazumijeva

participaciju javnosti tokom faza njegove izrade. Međutim, učešće javnosti za ovaj plan nije bilo na očekivanom nivou, naročito ako se uzme u obzir zainteresovanost lokalnih subjekata na koje se plan konkretno najviše odnosi. Odgovori na ovakve ocjene i analize su vrlo kompleksni. Sa planerskog aspekta teško je detektovati suštinu problema koja bi dala precizan odgovor i kvantifikovala problem u cjelosti. Istraživanjem problema odgovor na ovo pitanje generisan je sa više aspekata:

a) Izrazita konfuzija u javnosti koja je prouzrokovana čestim promjenama i interpretacijama granica parka (iskazanim kroz izradu Studije Revizije granica);

b) Kašnjenje i spora implementacija povratnih informacija dobijenih tokom javne rasprave od strane samih obrađivača plana;

c) Nedovoljno efikasna priprema u procesu javne rasprave od strane nadležnih državnih struktura sa naročitim akcentom na učešće lokalnih zajednica kao direktnih korisnika planskog dokumenta.

Ovo su ključni parametri koji su pomogli u determinaciji učešća javnosti kroz istraživački postupak u procesu izrade PPPN-a, i mogu biti korisni u empirijskom aspektu u procesu izrade budućih planskih akata koja definišu strukturu planskih dokumenata u odnosu na neka druga zaštićena područja.

6. Kriterijum vrednovanja integralnog pristupa i zastupljenosti elemenata regionalnog planiranja.

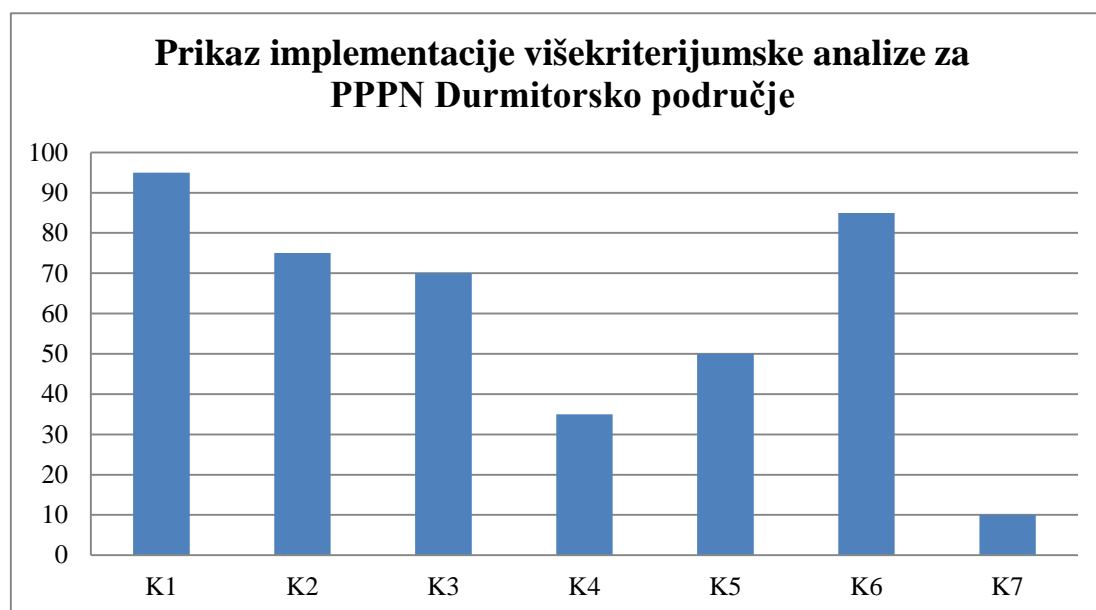
Kriterijum integralnog pristupa u definisanju regionalne politike razvoja i planiranja, uzimajući u obzir prekogranični kontekst i funkciju obuhvata plana u mjerljivim kategorijama, imao je najveće domete u odnosu na sve tri istraživane studije slučaja. Kao nekoliko ključnih odrednica koje idu u prilog ovakvim opservacijama mogu se navesti: teritorijalni i prostorni obuhvat posmatranog područja koji je predmet izrade plana, njegova primjena i definisana rješenja za prostor budućeg RP Piva i budućih regionalnih i parkova prirode: Ljubišnja sa Hajlom i Komovi, kao i njegova integralna veza sa područjem Bjelasice i Komova. Naročito značajan element u kvantitativnoj ravni je planska preporuka o neophodnosti organizovanja jedne Regionalne razvojne jedinice koja bi fokus svog djelovanja proširila na više lokalnih jedinica sa osnovnim ciljem realizacije planiranih projekcija i definisanih politika upravljanja zaštite i održivog razvoja iz PPPN-a za Durmitorsko područje.

U prekograničnom kontekstu, s obzirom da se ovaj prostor u fizičko-geografskom smislu oslanja na zaštićeni prostor NP Sutjeska u susjednoj državi BiH (Republika Srpska), ovaj kriterijum nije dao adekvatan doprinos u unapređenju strukture samih odnosa i poboljšanju uslova koordiniranog planiranja zajedničkih aktivnosti na zaštiti biodiverziteta, integralnom pristupu i zajednički definisanim akcijama na izgradnji turističke infrastrukture, promociji prirodnih i kulturnih potencijala, zajedničkim socio-demografskim analizama i projekcijama za prostor koji ima gotovo iste geografske i ekološke odlike i dio je zajedničkog sistema masiva Dinarskog luka.

7. Kriterijum vrednovanja plana sa aspekta poštovanja EU standarda u procesu planiranja, uključenosti međunarodnih konvencija i direktiva.

Sa aspekta vrednovanja međunarodnih konvencija i direktiva i njihovog transponovanja u planske projekcije za potrebe izrade PPPN-a mogu se, na osnovu analize

sadržaja i strukture plana, izreći mjerljive konstatacije, gotovo identične, kao u prethodnoj studiji slučaja. Iako je područje rijeke Tare prepoznato kao važno IPA i IBA stanište, masiv Durmitora uključujući širi prostor od prostora NP Durmitor kao identifikovani sajt Emerald mreže i buduće područje NATURA 2000, izostale su preporuke za primjenu ovih konvencija u praksi. Moguće da je njihova još uvijek zakonska neobaveznost poslužila kao alibi obrađivačima i naručiocima plana. U nedovoljnoj prisutnosti pobrojanih međunarodnih okvira u procesu planiranja, ali i istraživanjem i analizom, se lako mogu uočiti ključne slabosti: još uvijek nedovoljno razvijeno znanje i svijest o potrebi uvođenja međunarodno definisanih okvira i standarda za prostorno planiranje koje se odnose primarno na pomenute evropske konvencije i direktive.



Grafikon 9. Rezultati višekriterijumske analize za PPPn Durmitorskog područja, zastupljenost kriterijuma i indikatora u procentima

14.2.3. IZBOR INDIKATORA I KRITERIJUMA U ODNOSU NA PPPn BJELASICA I KOMOVI - NP BIOGRADSKA GORA

Multifunkcionalna kvantitativna analiza za posmatrano područje djelovanja koje se odnosi na prostor Bjelasice i Komova, odnosno dio koji se odnosi na prostor NP Biogradska gora, kroz analizu osnovnih metodoloških postavki i komparacijom sa drugim planskim dokumentima najvećim stepenom vjerovatnoće korespondira sa ocjenama iz kriterijumske analize u prethodnom poglavlju, koja je imala kvalitativnu percepciju i opservaciju dostignutih ciljeva u analitičkom i planskom dijelu dokumenta.

1. Kriterijum vrednovanja plana sa aspekta hijerarhijskog nivoa planiranja.

U odnosu na prvi uspostavljeni kriterijum, Prostorni plan posebne namjene za Bjelasicu i Komove, odnosno separat koji se odnosi na područje NP Biogradska gora, „pokriveni“ su krovnim prostorno-planskim dokumentom, Prostornim planom Crne Gore do 2020. godine, kao planom višeg hijerarhijskog reda. Prilikom analize dostignutog nivoa ostvarenosti prethodnog PPPn-a NP Biogradska gora i planskom razradom u svim segmentima izrade novog plana korišćeni su i prostorno-planski dokumenti koji imaju status niži od plana koji je bio predmet obrade, a to su Prostorni plan Opštine Kolašin i Prostorni plan Opštine Berane.

2. Kriterijumska analiza kompatibilnosti plana sa zakonskom regulativom.

Zakonska regulativa korišćena prilikom izrade planskog dokumenta za posmatrano područje u formalnom, ali i u suštinskom smislu, korespondira sa potrebama koje je bilo neophodno inkorporirati u svim fazama njegove izrade. Pravni okvir etabliran u domaćim i međunarodnim propisima i standardima zaštite i upravljanja zaštićenim prostorom primjenjivan je počevši od izrade Programskog zadatka, sadržaja i strukture plana. U funkcionalnom smislu sadrži mnoštvo bitnih elemenata koji su ovaj planski dokument usklađivali sa ključnom zakonskom regulativom koja tretira oblast zaštite i upravljanja životnom sredinom. Pored sistemskog zakona, kao ključnog uporišta koji čini pravni osnov za izradu i donošenje plana, Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata („Službeni list Crne Gore“, br. 51/08), korišćeni su brojni drugi zakoni i uredbe koji regulišu oblast planiranja i projekcije upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima i upravljanja kvalitetom životne sredine. Osim pomenutog zakona, u primjeni plana svoje uporište su imali i drugi bitni zakonski propisi: Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu, Zakon o životnoj sredini, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o nacionalnim parkovima, Zakon o kvalitetu vazduha, Zakon o vodama, Zakon o upravljanju otpadom, Pravilnik o kvalitetu i sanitarno-tehničkim uslovima za ispuštanje otpadnih voda u recipijent i javnu kanalizaciju, Pravilnik o koncentracijama štetnih materija u vazduhu, Pravilnik o graničnim vrijednostima buke i brojni drugi propisi koji tretiraju planiranje predjela i njihovo funkcionisanje. Međutim, detaljnom analizom i istraživanjem može se ustanoviti da je kvalitet i kvantitet primjene zakonskih odredbi u ovom planskom dokumentu više dominantan sa aspekta domaćih zakona i propisa. Međunarodni standardi i propisi su u nedovoljnom obimu inkorporirani, kako u njihovoj kvantitativnoj formi, tako i kvalitativnom načinu njihove primjene tokom svih faza izrade planskog dokumenta.

3. Kriterijumska analiza zastupljenosti analitičkih studija u procesu donošenja plana.

Kriterijumi i indikatori koji se odnose na primjenu osnovnih strateških dokumenta koji anticipiraju razvoj određenog prostora za ovaj plan mogu imati iste kvalifikacije i implikacije kao u drugim planskim dokumentima koji su predmet kvantitativne analize. Istraživanjem planskog dokumenta, nesumnjivo se mogu potvrditi teze o prisustvu osnovnih premisa i smjernica iz Nacionalne strategije održivog razvoja Crne Gore, Master plana za razvoj turizma u Crnoj Gori do 2020, Nacionalne strategije zaštite biodiverziteta u Crnoj Gori i dr. Posebno važnu vrijednost prilikom izrade ovog planskog dokumenta ima Studija „Bjelasica i Komovi - Integralni razvoj“ koja je urađena prije početka izrade plana i ima analitički pristup u odnosu na stvorene potencijale. Determiniše osnovne pravce razvoja i prepoznaje lokalne pravce razvoja prostora koji se baziraju na zaštiti prirode i njene izvornosti, održivog razvoja turizma, poljoprivrede, male privrede i dr. Na taj način ova studija u određenim detaljima daje inpute koji su korišćeni u analizi i planskim projekcijama, što u ovom kontekstu, posmatranom planu daje kvalitativnu i kvantitativnu prednost u odnosu na druge studije slučaja. Međutim, i za ovaj plan su izostale druge analitičke i bazne studije koje bi za cilj imale opis određenih lokacija sa njihovim mikroklimatskim, pedološkim, hidrološkim i drugim aspektima kao vrlo poželjnom „prethodnicom“ u izradi plana za Bjelasicu i Komove. Poseban nedostatak u ovom kontekstu je vrlo štur opis mjera i aktivnosti na sanaciji ponora dna Biogradskog jezera i nedostatak planerskih vizija i rješenja za vrlo specifičan problem koji decenijama unazad ugrožava opstanak ovog ledničkog jezera, a to je sanacija erozije desne obale pritoke Jezeršnice koja predstavlja latentnu opasnost nestajanja Biogradskog jezera u doglednoj budućnosti.

4. Kriterijum uvažavanja principa održivog razvoja i rješavanja konflikata u prostoru.

Princip uvažavanja održivog razvoja i rješavanja konflikata u prostoru, u komparaciji sa drugim planskim dokumentima, u kvantitativnoj i kvalitativnoj ravni, u ovom planu ima dimenziju više. Naročito se apostrofiralo i vodilo računa da se koncept prirodne baštine zasniva na modelu održivog razvoja. Razvojne smjernice i planske projekcije u najbitnijim segmentima plana sadrže odredbe koje upućuju na održiv razvoj uvažavajući geografske karakteristike prostora. S tim da i drugi prostorno-planski dokumenti i urbanistički planovi moraju biti zasnovani na održivim osnovama i promovisanju kvaliteta životne sredine. Rješavanje konflikata u prostoru za ovaj plan je bilo moguće i lakše u odnosu na prethodne istraživane prostore, jer je zatečeni nivo degradacije prostora i ukupan sklop društvenih i socijalnih prilika na području masiva Bjelasice i Komova bio na „poželjnom“ stepenu. To je obrađivačima plana dalo lakši zadatak da planskim pristupom i kroz anticipaciju različitih mjera predvide i daju osmišljenu dimenziju aktivnosti koja će prostor sačuvati u skladu sa održivim premisama u predvidljivoj budućnosti.

5. Kriterijum vrednovanja učešća javnosti.

Kriterijum vrednovanja učešća javnosti za ovaj plan zadovoljio je osnovne postulate na kojima počiva pravo javnosti da bude upoznata sa rezultatima i rješenjima plana, naročito u fazama nacрта, i da apsorbirane informacije od strane stručne, naučne i laičke javnosti inkorporira u mjeri koja će biti prihvatljiva i u skladu sa realnim planiranjem i očekivanjima od njihove implementacije u praksi. Međutim, kako je ovaj planski dokument rađen u nešto drugačijim okolnostima koji su pretpostavljali manji stepen obaveznosti učešća javnosti, tako je i scenario organizovanja javnih rasprava bio u dinamičkoj ravni drugačiji, po obimu manji, što u suštini ne umanjuje kvalitativne, ali ni kvantitativne vrijednosti plana i ne umanjuje njegov legitimitet u krajnjoj formi. Uzimajući u obzir činjenicu da je, u odnosu na druge primjenjene studije slučaja, ovaj planski dokument relativno pripreman i usvojen u vremenski projektovanom vremenskom okviru.

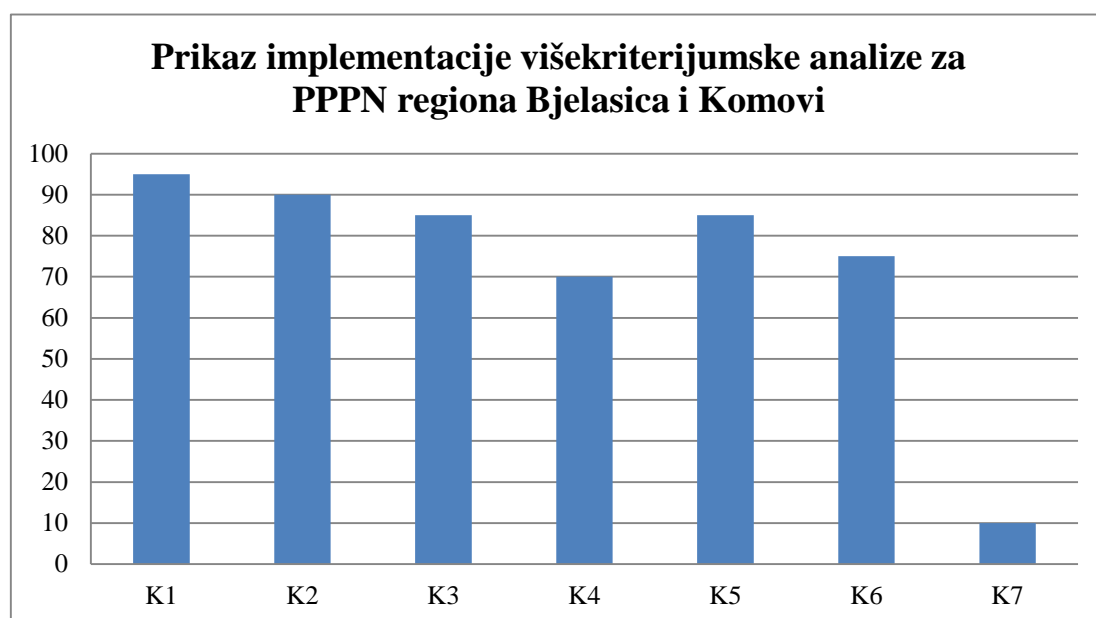
6. Kriterijum vrednovanja integralnog pristupa i regionalnog planiranja.

Kriterijum vrednovanja integralnog pristupa i regionalnog aspekta planiranja u ovom planskom dokumentu postigao je visoke standarde. Ovakve kvantitativne procjene, primarno se temelje na bazi činjenice da je planski dokument rađen za mnogo širi prostor od prethodnog. Na taj način je ostvarena integralna veza u regionalnom planiranju i razvojnim smjericama koje se odnose, ne samo na prostor NP Biogradska gora, već i na širi prostor masiva Bjelasice i Komova. S tim u vezi ovaj plan u regionalnom kontekstu povezuje postojeće zaštićeno područje sa budućim regionalnim parkovima. To dovodi do direktnog jačanja planskih pretpostavki za utvrđivanje biocentara i biokoridora u zaštićenim područjima na širem prostoru, njihovog integralnog povezivanja i planiranja mjera zaštite i razvoja na širem regionalnom prostoru kroz zajednički definisane politike više lokalnih samouprava.

Budući da se ova oblast ni u širem smislu ne povezuje sa zaštićenim područjima u drugim državama, tako su, shodno tome, izostale preporuke o zajedničkim aktivnostima u oblasti planiranja i upravljanja u prekograničnom kontekstu. Ipak, to nije mogla biti barijera obrađivačima plana da daju određene preporuke i smjernice upravljačima i drugim subjektima o neophodnosti funkcionalne saradnje sa drugim zaštićenim oblastima u susjednim državama koje imaju slične prirodne karakteristike prostora i dijele slične ciljeve i vizije zaštite prirode i razvoja na održivim osnovama.

7. Kriterijum vrednovanja sa stanovišta poštovanja EU standarda i međunarodnih direktiva i konvencija.

Kao i u prethodno opisanim studijama slučaja, tako je i u ovom planskom dokumentu prisutan vrlo nizak stepen usaglašavanja planskih projekcija sa međunarodnim standardima ili direktivama koje bi bile transponovane u elemente planiranja posmatranog područja. Uzimajući u obzir činjenicu da je ovaj planski dokument radila respektabilna ekipa stručnjaka iz Crne Gore i regiona zajedno sa inostranim konzorcijumima iz oblasti planiranja, jasno je da je visok stepen kvaliteta planskog dokumenta ostvaren iz tih razloga. Međutim, primjena međunarodnih konvencija i EU standarda, kao što je „ugradnja“ preporuka proisteklih iz definisanih sajtova IPA, IBA, Emerald mreže, CBD Konvencije, SEA Direktive koja predisponira transparentnost procesa i uključivanje javnosti tokom izrade plana su uglavnom izostale, kako u samoj pripremi izrade Programskog zadatka, analize plana, njegovih planskih projekcija, zone detaljnih razrada ili smjernica koje prate završne odredbe planskog dokumenta.



Grafikon 10. Rezultati višekriterijumske analize za PPPN regiona Bjelasice i Komova, zastupljenost kriterijuma i indikatora u procentima

Grafikoni 8., 9. i 10. prikazuju rezultate dobijene na osnovu kvantifikacije višekriterijumske analize kroz izbor više indikatora kao mjernih parametara. Granične vrijednosti dobijenih rezultata u posmatranim planovima, koji su bili fokus istraživanja, pokazali su visok stepen kompatibilnosti planova zaštićenih područja sa planovima višeg reda, ali i relativno visok stepen usklađenosti zakonske regulative koja uređuje oblast planiranja zaštićenih prirodnih područja i životne sredine. Razlike u dobijenim rezultatima u odnosu na sva tri istraživana područja su relativno male, što je posljedica istovjetnosti ciljeva i planskih projekcija planova koji su proizašli na osnovu postavljenog Programskog zadatka koji je imao identičan pravni okvir u svim studijama slučaja. Ostali kriterijumi su imali određene oscilacije i različite refleksije u odnosu na plansku dokumentaciju.

Ove analize su pokazale visok stepen podudarnosti sa prethodnim, kvalitativnim opservacijama za odabrane studije slučaja, gdje su deskriptivno korišćeni nešto drugačiji kriterijumi i metode u opservacijama planskih dokumenta.

Na osnovu sagledavanja dobijenih rezultata koji su mjerljivi u kvantifikaciji dostignutih ciljeva planiranja, ali i prethodne analize i ocjena datih za prostorno-plansku dokumentaciju tri zaštićena područja, u perspektivi se nameću određene preporuke koje bi bile u saglasju sa osnovnim principima savremenog pristupa u planiranju, i koje bi se koristile, ne samo za izradu prostorno-planske dokumentacije zaštićenih područja, već i drugih opštih i detaljnih planova na višem državnom, regionalnom ili lokalnom nivou.

Naročito je značajno rezultate dobijene za ove planove primjeniti u procesu izrade novog PPPN-a za NP Skadarsko jezero i tokom izrade PPPN-a za NP Prokletije, koji se očekuju u bliskoj budućnosti. Ključne vrijednosti dobijene istraživanjem i analizom planova za posmatrane zaštićene cjeline mogu se uspješno transponovati na druge prostorne planove. Na osnovu dobijenih rezultata, upravljačkim strukturama biće lakše odrediti jasnije ciljeve, prioritete i razvojne politike i vizije na svim nivoima piramidalnog sistema planiranja u Crnoj Gori.

Na ovaj način bi se mogli unaprijediti institucionalno-organizacioni mehanizmi izrade, ali i implementacije planova u praksi, posvećenost učesnika izrade planova u dobijanju kvalitetnih, mjerljivih ciljeva u planskim projekcijama i smjernicama. Od suštinskog je značaja dobijanje planskih pretpostavki i planiranih mjera i aktivnosti koje imaju realno pokriće u odnosu na ukupne socio-ekonomske prilike u sistemu, na osnovu čega je moguća njihova primjena u praksi na konkretnom prostoru i po etapama.

Sprovedena istraživanja u kvantitativnoj i kvalitativnoj ravni potvrdila su hipotezu o neophodnosti uključenja elemenata i indikatora za primjenu međunarodnih standarda u prostorne planove za zaštićena područja. To se naročito odnosi na konvencije i direktive koje se odnose na zaštićena staništa i preteča su uspostavljanja mreže NATURA 2000, kao najveće tekovine i obavezujućeg standarda iz oblasti životne sredine u zemljama članicama EU, kao i zemljama kandidatima za članstvo. Ove norme na bazi istraživanja su nedovoljno inkorporirane u proces planiranja, i njihovim većim stepenom uključenja u proces planiranja stvaraju se pretpostavke za osmišljen i na evropskim standardima planiranja zasnovan proces zaštite prirodnih elemenata u prostornim planovima na svim hijerarhijskim nivoima. Istraživanja i kriterijumi koji su bili zasnovani na principima vrednovanja normi i konvencija o zaštiti prirode u prostornim planovima, i njihov, relativno nizak nivo zastupljenosti, implicira potrebu usklađivanja planiranja zaštićenih područja, ali i na drugim nivoima planova sa osnovnim sistemima planiranja u Evropi, kao i neophodnim sistemskim promjenama prostornog planiranja i otvaranju mogućnostima primjene evropskih iskustava, uvažavajući pri tome prostorne i druge specifičnosti Crne Gore i njenih zaštićenih oblasti.

Iz navedenih kriterijumskih istraživanja i dobijenih rezultata nameće se potreba da se prostorni planovi za zaštićena područja podvrgnu većem nivou monitoringa implementacije, što bi aktuelizovalo brojne promjene u pogledu evaluacije, fleksibilnosti i institucionalno-organizacionih aspekata u svim fazama izrade i primjene planova na svim nivoima, sa naročitim fokusom na planove posebne namjene za zaštićena područja. To će svakako dovesti do veće razuđenosti strukture planskih dokumenta i njihovih propozicija, širenju komunikacijsko-interakcijskih sadržaja planiranja, uspostavljanju kontinuiteta permanentne evaluacije ostvarivanja planskih dokumenta i u krajnjoj instanci većem stepenu povjerenja javnosti u proces planiranja, što prostornim planovima daje veći kredibilitet, naučnu validnost, ali istovremeno mogućnost korišćenja najjednostavnijih metoda njihove primjene u praksi na konkretnom području.

Zaključci i preporuke. Na bazi prethodnih primjera koji u najbitnijim formama determinišu planiranje zaštićenih područja, a vezani su za izradu i donošenje PPPN-a za zaštićena prirodna područja moguće je napraviti generalnu analizu statusa planiranja zaštićenih prirodnih područje u Crnoj Gori. U prethodna tri primjera mogao se suštinski uočiti čitav spektar pozitivnih, ali i negativnih rezultata koji daju dugoročnu projekciju i vođenje politike upravljanja u ovoj oblasti na duži vremenski rok.

Kroz njihovu analizu, ali i opservaciju drugih prostorno-planskih akata, analizu upravljačkog, institucionalnog i zakonodavnog okvira daće se preporuke i smjernice koje bi mogle biti putokaz u budućem planiranju i upravljanju procesima koji se odnose na kreiranje politike zaštite i razvoja prirodnih područja i njihovu interakcijsku vezu na državnom, regionalnom i lokalnom nivou. Kao važni instrumenti te politike, a što je u direktnoj korelaciji sa iskustvima i dobrim praksama iz regiona i zemalja razvijenog svijeta su unapređenje institucionalnog i zakonodavnog sistema, kao i procesa planiranja i upravljanja zaštićenim područjima koji imaju prekogranični značaj, podrška procesima kroz obezbjeđenje i korišćenje međunarodnih fondova za finansiranje upravljačkih procesa i mjere za jačanje svijesti o značaju planiranja i upravljanja zaštićenim područjima prirode.

15. GENERALNE PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE SISTEMA PLANIRANJA ZAŠTIĆENIH PRIRODNIH PODRUČJA

Kroz prethodne faze izrade rada moglo se jasno detektovati da su planiranje i izrada prostornih planova za zaštićena područja prilično kompleksan, višeslojan, interdisciplinarni posao. Dosadašnje planiranje etablirano je Zakonom o uređenju i građenju objekata. Ono pretpostavlja da se za zaštićena područja izrađuju planovi posebne namjene, koji se u daljoj razradi mogu baviti namjenom pojedinih površina kroz izrade zona detaljne razrade.

Međutim, iskustvo iz prakse govori da i pored postojanja određenih planskih rješenja, samo planiranje nije u dovoljnoj mjeri razrađeno. U mnogim fazama pokazuje određene nedostatke i propuste, što izaziva razne kontroverze u tumačenju korišćenja pojedinih lokaliteta i zona. Takvo planiranje, prije svega, upravljačima zaštićenih prirodnih područja ne daje mogućnost da na pravilan način artikuliraju određene planske smjernice i adekvatno odgovore izazovima koji se tiču zaštite prirodnih područja.

Da bi se unaprijedio sistem planiranja u zaštićenim područjima u narednim godinama neophodno je raditi na ostvarivanju sljedećih ciljeva i smjernica:

➤ Planeri bi do kraja trebalo da koriste mogućnosti koje im je pružio PPCG; da kroz različite institucionalne okvire rade na realizaciji novouspostavljenih predjela zaštite, koji će u budućnosti dominantno imati niži stepen zaštite od postojećih. Sistem zaštite prirodnih predjela se dominantno naslanja na postojanje nacionalnih parkova - trenutno jedini oblik zaštite koji ima aktivnog upravljača;

➤ Kako bi planovi bili operativniji, a upravljač mogao da lokalnim strukturama ponudi više konkretnijih odgovora na brojna pitanja, i kako bi se unaprijedio koncept održive valorizacije zaštićenih prirodnih dobara, bilo bi neophodno razraditi mehanizme za dalju identifikaciju mogućnosti namjene određenih površina kroz nove detaljne razrade prostora. U tom kontekstu neophodno je pripremiti još više zona detaljne razrade. U praksi je poznato da dosadašnji nivo nije dovoljan da bi sa planerskog aspekta ponudio dovoljno kvalitetnih rješenja u funkciji kontrolisane namjene određenih zona i površina u zaštićenim oblastima. Na taj način se izbjegava dualizam u tumačenju određenih, nedovoljno usmjeravajućih planerskih rješenja i ostavlja se mogućnost za dodatnu zaštitu i kontrolisanu valorizaciju prirodnih potencijala datog prostora.

U situacijama u kojima, zbog racionalnosti i nedostatka sredstava, nije moguće angažovati planerske kuće na izradi novih detaljnih zona, od planera se očekuje da daju jasne smjernice za određene aktivnosti. Tako bi se jasno definisale zone moguće vikend gradnje, zone za rekreativni turizam (NP Lovćen, Donja i Gornja Dobrilovina u NP Durmitor), čime bi se izbjegao stihijski pristup u načinu korišćenja određenog prostora. Na taj način bi se lokalne samouprave i korisnici prostora parka, od strane upravljača mogli precizno usmjeravati, kako, na koji način, i u kojem obimu mogu koristiti određene površine i vlastite nepokretnosti u zonama nekog zaštićenog područja;

➤ Jasno i sistemski urediti donošenje Programa za postavljanje privremenih objekata za zaštićena područja i definisati posebne lokacije i urbanističke parcele koje bi bile za to namijenjene. Na taj način bi se ubuduće izbjegla svaka proizvoljnost pri njihovom donošenju

uz maksimalno poštovanje i kontrolu UTS-a – urbanističko tehničkih uslova. Time bi se svakako otvorila kontrolisana mogućnost valorizacije pojedinih punktova (kao što je uređenje pojedinih kontrolnih punktova za nacionalne parkove i druga područja zaštite), ali i otvorile perspektive da, prije svega domicilno stanovništvo kroz komercijalizaciju svojih poslova ima konkretne i mjerljive benefite od turizma u zaštićenim prirodnim područjima;

➤ Bilo bi svrsishodno uvesti tzv. „Institut revizije“ PPPN-a za zaštićena prirodna područja. Tako bi se u određenim vremenskim iteracijama, na osnovu ostvarenih rezultata plana, ali i eventualnih novih okolnosti koje mogu da utiču na planiranje, mogla donijeti adekvatna ocjena dostignutog stanja. Kao nulti prag bi se moglo uzeti stanje prilikom usvajanja plana, i na osnovu mjerljivih parametara i indikatora donosile odluke o eventualnoj reviziji postojećih planova. Planovi moraju pratiti dinamiku određenih procesa, biti spremni da odgovore na određene izazove novoga vremena ali ne smiju izgubiti svoju esencijalnu namjenu a to je zaštita prirodnih potencijala i resursa kao primarnog cilja u korelaciji sa održivim i usmjerenim razvojem prirodnih predjela koji uživaju određeni status zaštite;

➤ Radi efikasnije sprovodljivosti planova u praksi, bilo bi jako poželjno konstituisati neku vrstu kontrolnog tijela, koje bi imalo zadatak da prati stepen i dinamiku realizacije planova u praksi. To tijelo bi bilo sastavljeno od predstavnika nadležnog ministarstva ili više ministarstava, relevantnih sektora iz oblasti planiranja i uređenja prostora delegiranih od strane opština na čije se teritorije konkretan plan odnosi, kao i upravljača zaštićenih područja. Njihov konkretan zadatak bi bio da, osim analize prethodnih parametara, konstantno analiziraju i prate sociološke, kulturološke, klimatske, socio-demografske karakteristike predjela i da pravilno usmjeravaju sredstva za definisane smjernice u pravcu maksimalizacije planskih rješenja.

Takođe, zadatak tog tijela bi bio da prati sve posljedice konkretnih planskih rješenja koja se implementiraju na određenim površinama i prostorima zaštićenih prirodnih dobara, i da na osnovu toga preduzme naredne korake sa ciljem dostizanja određenih planskih rješenja. To bi u praksi značilo da, nakon izvjesnog vremena, prate rezultate primjene, i ukoliko se pokažu pozitivnim, nastave sa tendencijama primjene ostalih planskih rješenja na konkretnom prostoru. Ukoliko pak, ti rezultati ne budu na očekivanom nivou, to tijelo bi moglo inicirati određene izmjene konkretnog planskog dokumenta, ali izmjene koje bi bile u skladu sa generalnim planskim rješenjima iz postojećeg plana.

Unapređenje ukupnog sistema planiranja, a samim tim i planiranja u zaštićenim prirodnim područjima, može se ostvariti i kroz obnavljanje uloge Savjeta za prostorno planiranje, koje bi kao Vladino tijelo imalo savjetodavnu, ali i ekspertnu ulogu. Bilo bi dobro da Savjet bude konstituisan od pojedinaca koji imaju visok stepen znanja i iskustva u donošenju i realizaciji planova, čiji bi sastav bio višestrukovan (različite naučne discipline, uključujući i zaštitare). U tom obliku njegova mišljenja imala bi potrebnu dozu kredibilitnosti i bila garant uspješnijeg, kvalitetnijeg i u skladu sa modernim shvatanjima i pristupima u procesu planiranja;

➤ Budući da je prostorno planiranje jedna od najvažnijih razvojnih disciplina koja u sebi integriše priličan broj vještina, znanja i vizionarskih sposobnosti, bilo bi nužno restaurirati ulogu dosadašnjeg Republičkog zavoda za urbanizam i projektovanje u državni kontekst. Naime, i pored nesporne činjenice da sadašnje planerske kuće imaju dovoljno kapaciteta da iznesu izradu određenog plana, ova disciplina, a naročito u situacijama izrade i donošenja planova posebne namjene za zaštićena područja mora imati monopol države. Planiranje ne može da održi svoju koherentnost na duge staze, niti da ostvari one rezultate koji se

postavljaju prostornim planerima, bez jakog uticaja države. U tržišnim uslovima djelovanja, koji su ponekad beskrupulozni sa stanovišta nekontrolisanog razvoja koji diktira tržište kao takvo, država mora da ima jake mehanizme zaštite inkorporirane kroz ulogu i značaj državnog zavoda za planiranje i uređenje prostora. Među planerima već preovladava uticaj da je angažovanje različitih planerskih i ekspertskih usluga poželjno. S tim da nije potrebno da se u pojedina prostorno-planska dokumenta uključuju konsultantske kuće iz država koje nemaju dovoljno planerskih iskustava za ovaj prostor (ova opaska se primarno odnosi na konsultantske kuće iz prekookeanskih zemalja). Iako zvuči afirmativno i prijemljivo njihovo ekspertsko znanje i imidž koji posjeduju, pretjerana supremacija u odnosu na planerske kuće iz Crne Gore i zemalja okruženja, može negativno da utiče na pojedina rješenja u planovima, te da se planiranje svodi na kabinetski rad, bez kompleksne geografske izučenosti terena ili pojedinih lokaliteta koje su predmet obrade prostornih planova. Bez obzira na nesumnjiv napredak tehnologije i korišćenje savremenih sistema informacione tehnike, planiranje određenog predjela mora imati dominantno terenski karakter. Naročito u situacijama kada se pojedine zone planiraju za određeni stepen valorizacije, prije svega turističke. Prostor Crne Gore je prilično ograničen, i stoga ne može biti poligon za bilo kakva ogledna polja u planiranju, niti za određena inovativna rješenja koja kasnije nemaju nikakvo uporište u praksi. Planovi se donose sa fundamentalnim ciljem da mogu biti primjenjivi, djelotvorni, i da prevashodno budu u funkciji zaštite i održivih oblika razvoja, što se naročito odnosi na planove posebne namjene za zaštićena prirodna dobra.

Da bi ojačala mehanizam ukupnog planiranja, država bi u narednom periodu trebalo da razmišlja o osnivanju Instituta za prostorno planiranje. Tako bi uz podršku eksperata (iz regiona prije svega), jačala sopstvene kapacitete za planiranje, izradu, donošenje i implementaciju planova na svim nivoima.

Svakako, u ovom kontekstu bilo bi neophodno preduzeti odgovarajuće korake u definisanju prioriteta kod novih zaštićenih područja i napraviti plan donošenja planova posebne namjene za buduće regionalne i parkove prirode. Činjenica je da je većina ili dobar dio novih predjela „pokriven“ postojećom planskom dokumentacijom, ali je važno da se za neke od njih pokrene proces izrade PPPN-a. To se najviše odnosi na ona područja koja po svom obimu zahvataju veće geografske površine i pripadaju teritorijama više opština (Komovi, Sinjajevina, Orjen i dr.).

Iz navedenih analiza kroz prethodna poglavlja uočljivo je da je prostorno planiranje u Crnoj Gori, a time i planiranje koje se odnosi na zaštićena područja fundirano Prostornim planom države, PPPN-om za nacionalne parkove i planovima nižeg reda na državnom i opštinskom nivou. Većina pobrojanih planova je u fazi donošenja. Neki koji su donešeni u novijem periodu vremenski su limitirani do 2020. godine, sa uvijek prisutnom mogućnošću njihove revizije. Sa aspekta strateškog planiranja ne bi bilo svrsishodno da se pojedini planovi (na bilo kojem nivou) mijenjaju ad hoc, u zavisnosti od određenih promjena u dinamici ili datim okolnostima. U susret izradi novih planova u godinama koje slijede, iz naprijed navedenih razloga bilo bi neophodno pristupiti izradi Strategije prostornog razvoja Crne Gore. Ona bi dala generalne smjernice na čijim temeljima bi se radili svi budući prostorni planovi, a imanentno tome i planovi koji se odnose na koncepciju i organizaciju zaštićenih prirodnih područja.

15.1. SMJERNICE ZA UNAPREĐENJE SISTEMA UPRAVLJANJA ZAŠTIĆENIM PRIRODNIM PODRUČJIMA

U analitičkim poglavljima rada opisana je struktura funkcionisanja zaštićenih područja u Crnoj Gori. Napravljena je komparativna analiza upravljačkih procesa sa neposrednim okruženjem i procesima koji su poznati u evropskoj praksi upravljanja.

Ta analiza je pokazala da Crna Gora ima upravljački model koji je za sada institucionalizovan kroz postojanje jedinstvenog Javnog preduzeća za nacionalne parkove. Ostala zaštićena područja ili nisu konstituisana ili su u početnom stadijumu formiranja, pa saglasno tome nemaju upravljača. To je činjenica koja u narednim godinama, pa i decenijama treba da zaokupi pažnju donosioca odluka na svim nivoima. Tako bi, saglasno zakonskim rješenjima, ali i najboljim praksama i poznatim iskustvima zaštite, veći procenat državne teritorije od postojećeg dobio upravljača. To bi bio prvi, ali veoma važan korak u etabliranju stanja veće efikasnosti upravljanja zaštićenim prirodnim područjima i našao se pravi put ka njihovom održivom korišćenju, od čega bi svi učesnici imali koristi, a ponajviše sama zaštićena područja.

Problemi upravljačkih struktura nijesu konstanta samo na ovim područjima. Oni su nezaobilazan faktor u većoj ili manjoj mjeri u gotovo svim zaštićenim područjima koja su formirana širom svijeta. Stoga je ključni izazov koji stoji pred zaštićenim područjima ostvarenje projektovanih ciljeva. Ciljeva čiji su magistralni pravci anticipirani u brojnim strategijama razvoja, ali prvenstveno inkorporirani u prostornim planovima koji predstavljaju generalne smjernice za upravljanje prirodnim dobrima na svim nivoima zaštite.

U proteklim decenijama stotine zaštićenih područja je proglašeno na svjetskom nivou. Mnoga od njih ne uspijevaju osigurati djelotvorno očuvanje prirodnih vrijednosti, nedostaju im funkcionalne upravljačke strukture kojima bi osigurale podršku države i zajednica koje ih okružuju. Spoljašnji pritisci, lokalni sukobi, nedovoljna finansijska sredstva i slabi kapaciteti predstavljaju česte prepreke u ostvarivanju zamišljenih i željenih ciljeva. Neprikladne institucionalne strukture i nejasna prava u odnosu na namjene određenih površina često uvećavaju ovaj problem kako po svom obimu, tako i po neposrednim posljedicama koje izazivaju u praksi. Nosioci javnih politika na nacionalnom nivou moraju pronaći i promovisati najpogodnije okvire za funkcionalnost zaštićenih područja. Takav stav bi se mogao implementirati na više načina, ali u ovome radu oni će biti grupisani u sljedećoj formi i na sljedeći način:

➤ Oblikovanje prioriteta finansiranja za očuvanje zaštićenih područja i mehanizama finansiranja kako bi se osigurala finansijska stabilnost djelotvornog upravljanja;

➤ Osiguranje toga da zakonodavni okvir, operativni ciljevi i administrativna struktura nacionalnih nivoa zaštićenih područja podržavaju fleksibilnost lokalne zajednice u smislu upravljačkih postavki i režima korišćenja resursa u svrhu ublažavanja rizika javnih sukoba i integrisanje lokalnih zajednica u procese odlučivanja na svim relevantnim nivoima značajnim za zaštićena područja i njihovo funkcionisanje;

➤ Obezbeđivanje socio-ekonomskog uticaja zaštićenih područja, kako bi se i na taj način podstakla ukupna javnost i obezbijedilo adekvatno i efikasno uključivanje poslovnih subjekata, korisnika prostora ili vlasnika nepokretnosti u zaštićenim područjima u poslove očuvanja i unapređenja modela zaštite prirode;

➤ Razmjena informacija i najboljih praksi na regionalnom i međunarodnom nivou i olakšanje koordinacije i saradnje između državnih agencija (preduzeća) i drugih struktura na nižim nivoima.

Predlog *političkog uticaja* je naročito važan sa više aspekata. Naime, jako je važno za funkcionisanje zaštićenih prirodnih područja osigurati podršku političke javnosti zbog dobijanja ukupnog legitimiteta. Takođe, veoma je bitna činjenica da neka zaštićena područja funkcionišu kroz jasno ispoljene principe privatno - javnog partnerstva. Privatne kompanije ulažu svoj kapital u očuvanje zaštićenih područja i kroz pokroviteljski odnos prema zaštiti prirode i ekologiji generalno sebe promovišu kod ostalih potrošača, kao nekoga ko svoj kapital ulaže u nešto što predstavlja širi društveni interes. Takav primjer postoji u Sloveniji, gdje državna kompanija mobilne telefonije dobrim dijelom participira u finansiranju Parka prirode Sečoveljske soline, a zauzvrat ima najveći broj klijenata svoje mobilne telefonije. To je u praksi, dobar primjer primjene sistema upravljanja i podrške zaštićenom prirodnom području na bazi principa, privatno-javnog partnerstva. Za to se, nažalost, još uvijek nisu stekli povoljni uslovi na crnogorskom tržištu. Nosioi privatnih biznisa u Crnoj Gori (naročito iz građevinskog i šumarskog sektora) na zaštićena prirodna područja posmatraju kroz prizmu latentne opstrukcije, a u nekim slučajevima sa neskrivenim protivljenjem njihovog rada i djelovanja. Iz tih razloga, upravljači zaštićenih prirodnih područja uz podršku lokalnih struktura i države moraju da ponude dovoljno dobrih argumenata, kako bi ovakvi primjeri postali stvarnost i na našim prostorima.

Različit je dijapazon daljih mogućih mjera koje treba sprovesti sa ciljem djelotvornijeg i efikasnijeg upravljanja zaštićenim područjima u Crnoj Gori. Međutim, bilo koji upravljački modeli da budu dominantni u administrativno-birokratskom smislu, sva sadašnja, ali i buduća zaštićena područja u Crnoj Gori bi trebala raditi na dostizanju sljedećih ciljeva:

- Da su na fonu doprinosa regionalnim strategijama sa primarnim ciljem unapređenja i očuvanja zaštićenih područja prirode;
- Da svoja ishodišta crpe iz prostornih planova i da planerske smjernice pravilno razumiju i artikulišu u pravcu njihove implementacije na terenu;
- Da održavaju raznovrsnost predjela ili staništa povezanih vrsta i ekosistema;
- Da obezbjede očuvanje značajnih predionih vrijednosti, geomorfoloških, geoloških i hidroloških potencijala kao i potencijala biološke raznovrsnosti;
- Da budu dovoljno velika kako bi osigurala integritet i dugoročno održavanje ciljeva očuvanja prirodnog nasljeđa;
- Da budu usmjerena prema trajnom održavanju vrijednosti koje su im pripisane;
- Da se vode temeljnim planom upravljanja, kao i da isti budu podložni analizi, praćenju i ocjenjivanju;
- Da imaju jasnu i pravičnu strukturu uprave (da u tim strukturama svoje mjesto imaju predstavnici lokalnih stejkholdera);
- Da pružaju dovoljno dobiti stanovnicima i lokalnim zajednicama u skladu sa ciljevima upravljanja;

- Da kontinuirano rade na pridobijanju podrške javnosti za funkciju koja im je dodijeljena;
- Da im očuvanje prirodnih i radom stvorenih vrijednosti bude prioritet u odnosu na sve druge djelatnosti;
- Da omoguće trajno očuvanje i unaprijede prirodnu raznovrsnost i kulturnu baštinu;
- Da omoguće adekvatnu edukaciju i rekreaciju koja treba da promoviše mogućnosti za razumijevanje i uživanje u netaknutoj prirodi i ostalim specifičnim kvalitetima zaštićenih prirodnih područja;
- Da omoguće podršku obrazovnih prilika i podršku javnosti;
- Da obezbijede jačanje lokalne zajednice. To u ključnim segmentima znači intenziviranu saradnju sa lokalnim zajednicama, u cilju regionalnog ekonomskog rasta i razvoja, osiguranja održivog prihoda te indirektno otvaranja novih radnih mjesta;
- Da su za sva zaštićena područja uspostavljeni mehanizmi za djelotvorno i mjerljivo upravljanje;
- Da je upravljanje zaštićenim područjima prirode uređeno tako da pomaže smanjenju siromaštva, i da su saglasno tome obezbijedeni finansijski i drugi resursi za planiranje, osnivanje i operativne troškove globalnog sistema zaštićenih područja.

Ciljevi, koji su formulisani na ovaj način su od kritičkog značaja u određivanju efikasnosti plana upravljanja, a shodno tome i sistema unapređenja organizacionih modela u zaštićenim prirodnim područjima. Ukoliko su ciljevi loše formulisani, nedovoljno jasno izraženi ili nude nedovoljno jasne smjernice za upravljače, plan, a samim tim i aktivnosti na njegovoj realizaciji će izgubiti kredibilnost. Upravljanje koje iz toga proistekne neće proizvesti željenu viziju za zaštićeno područje i očekivanja zainteresovanih strana neće biti ispunjena. Da bi se takav scenario preduprijedio, a saglasno prethodno postavljenim, opštim ciljevima, iste je moguće realizovati na način da budu precizni i specifični.

To podrazumijeva ostvarivanje svakog pojedinačnog cilja u cjelosti. Bez preciznih i mjerljivih ciljeva, teško je odrediti šta je to što treba uraditi i na koji način. Uobičajena slabost planova upravljanja je to što njihovi ciljevi u prevelikoj mjeri predstavljaju „težnje“. Iako je težnja značajna, i sa upravljačkog stanovišta legitimna opcija, najbolje ju je obuhvatiti izjavom o viziji (Thomas, Middleton, 2003). Iz tog razloga proizilazi činjenica da ciljevi treba da budu formulisani na način koji ne ostavlja prostor za pogrešno tumačenje ili njihovo fragmentiranje u formalnom, ali i suštinskom smislu. Kao logičan zaključak ciljevi za unapređenje sistema upravljanja bi trebali da budu:

- Realistični, što u praksi znači da moraju biti ostvarljivi, uz obavezno prepoznavanje ograničenja sa kojima se upravljači suočavaju;
- Vezani rokovima, što podrazumijeva da u mjeri u kojoj je to moguće ciljeve treba vezati vremenskim rokovima. To je zapravo realno u planiranju koje se odnosi na period od 5-10 godina, ali isti princip mora biti primjenljiv i na duže staze. Odgovornost upravljača prema zainteresovanim stranama treba mjeriti pravovremenošću aktivnosti koje se predlažu sa ciljem implementacije planova upravljanja;

➤ Mjerljivi, što podrazumijeva da moraju biti u stanju da ustanove da li su aktivnostima upravljanja ostvareni željeni rezultati, jer to predstavlja važno mjerilo uspjeha na svim nivoima procesa upravljanja. Ovo je moguće identifikovati jedino ukoliko su ciljevi kvantifikovani, ili predstavljeni u obliku ishoda koji su na neki način mjerljivi. Sa stanovišta implementacije u praksi, ovo nije nimalo lak zadatak za upravljače. Da bi se to realizovalo često nedostaje znanje o npr. ekološkim karakteristikama. Ipak, prvi koraci ka pristupu mjerljivosti su od fundamentalnog značaja, i mogu biti iskorišćeni da se prepoznaju zahtjevi za istraživanjem i informacijama;

➤ Da osiguraju aktivan i adekvatan nivo učešća lokalnih zajednica u procese planiranja, organizacije i upravljanja u zaštićenim područjima (što je ekvivalent generalnom cilju uključivanja javnosti). Bez njihove podrške, upravljačkim strukturama biće neuporedivo teže da sprovedu upravljačke i organizacione procese i aktivnosti koji su utemeljeni u planovima, strategijama, zakonima i međunarodnim konvencijama i standardima dobre prakse. Stoga je jedna od suštinskih odrednica na kojima se mora temeljiti budući rad na organizacionim mjerama u zaštićenim područjima prirode, primjena efikasnih i u praksi oprobanih mehanizama koji podrazumijevaju neizostavno uključivanje lokalnih struktura u svim fazama upravljanja.

Dakle, evidentno je da je široka paleta mogućih mjera i aktivnosti koje bi se trebale sprovoditi u godinama koje slijede, i koje bi na kraći ili duži rok mogle dati pozitivne rezultate u praksi. U Crnoj Gori je od naročite važnosti nastaviti sa procesom formiranja nižih oblika zaštite od nivoa nacionalnih parkova i ohrabriti lokalne vlasti na čijim teritorijama se nalaze potencijalne površine, koje po PPCG-u, mogu biti ustanovljene za neki od oblika zaštite. I shodno tome u najbržem mogućem vremenskom okviru definisati upravljačke strukture za njihovo funkcionisanje. Te strukture moguće je ustanoviti na lokalnom nivou kada se određeno prirodno dobro nalazi samo na teritoriji jedne opštine, ali i tragati za drugim, participativnim modelima upravljanja kada se određeno prirodno dobro proteže na teritoriji više lokalnih jedinica.

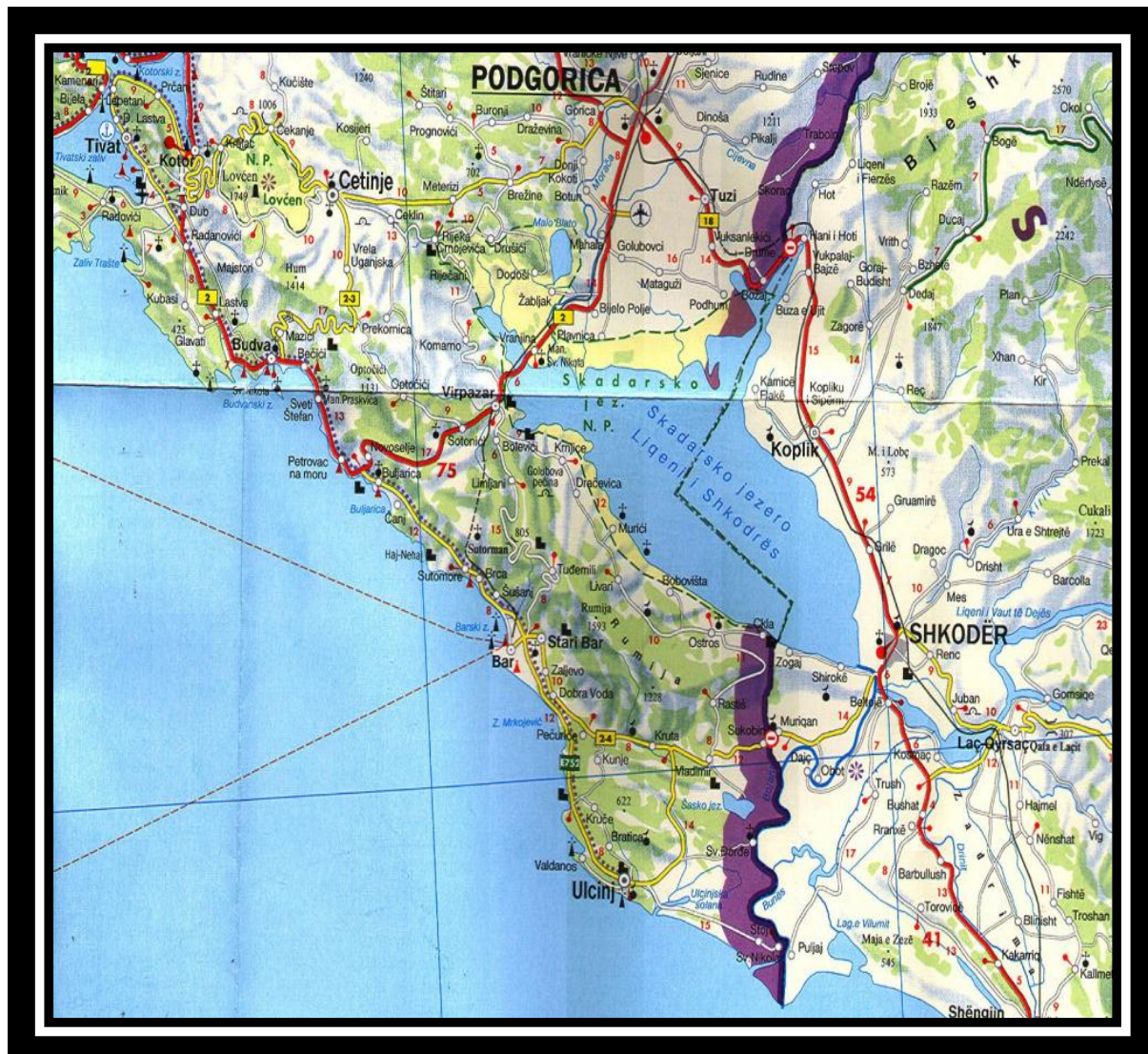
U svakom slučaju, to ne znači da u bilo kojem trenutku treba da prestane državni intervencionizam, koji mora biti prisutan u procesima bitnim za funkcionisanje sistema zaštićenih područja. Tako bi u perspektivi mogla da se ustanovi jedna vrsta savjeta ili federacije zaštićenih područja, koja bi imala savjetodavnu, ali i koordinirajuću ulogu u različitim procesima bitnim za rad zaštićenih područja prirode na svim nivoima.

15.2. SMJERNICE ZA UNAPREĐENJE SISTEMA PLANIRANJA I ZAŠTITE U

PODRUČJIMA KOJA IMAJU PREKOGRANIČNI KARAKTER

Bez ikakve sumnje se može konstatovati da brojne administrativne granice, povučene ljudskom rukom predstavljaju prave barijere, kako u ekonomskom, socijalnom, političkom, kulturološkom, tako i u ekološkom smislu. Često su te granice povučene tako da razdvajaju dva prirodna dobra sličnih ili istih prirodnih karakteristika. Kao takve predstavljaju prepreku ostvarivanju ciljeva i zadataka koji pretpostavljaju zaštitu prirode. Direktno su suprotstavljene onim aktivnostima koje nastoje uspostaviti ravnotežu između jednog istog prirodnog dobra, koje je pod različitim istorijskim okolnostima razdvojeno na dva ili više djelova, iako su prirodne zakonitosti koje se odvijaju u njima iste i traže integralan pristup u rješavanju statusa zaštite određenog dobra prirode.

Prirodne vrijednosti i zakonitosti koje upravljaju prirodnim područjima ne poznaju takve, vještački stvorene granice i barijere. U tom kontekstu treba posmatrati nedostatak kooperacije između susjednih država koje na različit način tretiraju prirodno područje u kojem se odvijaju gotovo iste prirodne zakonitosti. Otuda i selektivan pristup rješavanju režima zaštite prirodnih dobara, jer različiti ekonomski i politički sistemi imaju različite (često konfrontirane) interese na prirodno i geografski istom prost



Karta 16. Prekogranična mapa regiona Skadarskog jezera
(Izvor: www.aboutadriatic.com)

Tako postoje primjeri jednog prirodnog dobra (u tom kontekstu islustrativan je primjer regiona Skadarskog jezera), koje je sa jedne strane tretirano kao prostor od velikog ekološkog i turističkog značaja, i u jednoj državi uživa određeni stepen zaštite, dok druga država nastavak te iste teritorije tretira na takav način, da se na njenoj površini planiraju takvi antropogeni zahvati, koji neminovno ostavljaju negativne reperkusije na onom drugom dijelu, čime se nepovratno gube njene prirodne vrijednosti (karta 16.). Na taj način se umanjuju ili u potpunosti gube sam smisao i značaj toga da jedna država svojim uredbama parcijalno štiti svoj dio prostora. Takav disparitet između nivoa zaštite ili nekim slučajevima dijametralno suprotstavljenim interesima dvije države, rezultira da se selektivnim pristupima na jednom

dijelu teritorije direktno ugrožava onaj drugi dio, što ostavlja trajne negativne posljedice na uslovno rečeno „podijeljeno“ prirodno dobro.

Sve je to uslovalo da se danas kao neminovna pojava javila potreba za cjelovitim pristupom u rješavanju zaštite određenog prirodnog dobra, administrativnim granicama diferenciranog na dva, tri ili više djelova. Termin *cross-border cooperation* ili prekogranična saradnja, postao je sinonim za aktivnu, međunarodnu, prostorno široko-obuhvatnu i sinhronizovanu saradnju, najprije stručnu, a onda i političku, koja je usmjerena ka već zaštićenom prirodnom dobru, ali i prema onim prostorima koji bi to tek trebali postati.

Strateške smjernice i uslovno rečeno, kulminacija ovih napora pretočena je u tzv. *Big Win*. Vlade zemalja Jugoistočne Evrope približile su se viziji velike prekogranične mreže zaštićenih područja, koja se proteže preko Dinarskog luka, ekološki vrlo značajnog koridora. Ovaj zajednički projekat ima za cilj da zaštiti bogatstvo prirodnog i kulturnog diverziteta ovog regiona, pri čemu se daje prednost rastu nacionalnih ekonomija i stvaranju konkretne osnove za dugoročnu regionalnu saradnju.

Strateške smjernice o širenju saradnje i stvaranju mreže zaštićenih prekograničnih područja nastale su pod patronažom IUCN-a, WWF-a, Europark federacije.

Sva zaštićena područja (kako ova trenutno ustanovljena, tako i ona u najavi) imaju prekogranični karakter, i na različite načine su povezane sa zaštićenim područjima u susjednim državama. Tako je NP Durmitor preko budućeg RP Piva (prostor planinskog masiva Bioča, Maglića i Volujaka) direktno povezan sa NP Sutjeska u BiH, a indirektno i funkcionalno kroz različite programe i projekte saradnje povezan je i sa NP Tara u Srbiji. NP Prokletije je fizičko-geografski povezan sa NP Thethi u Albaniji, dok se jedna trećina vodene akvatorije Skadarskog jezera nalazi u Albaniji. NP Lovćen će u budućnosti preko budućeg RP Orjen biti povezan sa zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj.

Na osnovu dosadašnjeg iskustva, prakse i analize potreba, iskristalisala su se tri veća programska polja saradnje između zaštićenih oblasti u dvije ili više država, a to su:

1. zaštita prirode;
2. razvoj održivog turizma, ruralni razvoj i zajednički marketing;
3. edukacija i razmjena iskustava;

Zaštita prirode se krucijalno može ostvariti sljedećim mjerama:

- logistička podrška fizičkoj zaštiti kroz saradnju nacionalnih i drugih oblika zaštite;
- razmjena iskustava stručnih sektora;
- podrška naučno-istraživačkim radovima na regionalnom nivou.

Razvoj održivog turizma, ruralni razvoj i zajednički marketing mogli bi najbolje rezultate dati kroz realizaciju sljedećih mjera i aktivnosti:

- master plan razvoja integrisanih i komplementarnih turističkih sadržaja kao i pratećih biznis aktivnosti;

- jačanje kapaciteta menadžera i zaposlenih u nacionalnim parkovima;
- uključivanje lokalnog stanovništva u razvoj turizma kroz edukaciju, javne rasprave i konkretne aktivnosti u lokalnim zajednicama;
- izrada zajedničkog marketinga i promotivne strategije koja obuhvata kreiranje zajedničkog brenda;
- zajednička ponuda eko-avanturističkih aktivnosti;
- podizanje kvaliteta usluga u turizmu;
- podsticanje proizvodnje domaćih i tradicionalnih proizvoda.

Edukacija i razmjena iskustava mogle bi se najefikasnije implementirati u prekograničnim zaštićenim područjima kroz podsticanje sljedećih mjera i aktivnosti:

- razmjena iskustava, dobrih praksi i stručnog kadra između zaštićenih područja;
- zajednička edukacija zaposlenih na osnovu analize potreba;
- edukacija lokalnog stanovništva o značaju očuvanja životne sredine i značaju zaštićenih područja;
- edukacija lokalnih i potencijalnih preduzetnika u svrhu razvoja i profesionalizacije postojećih servisa (turistički vodiči, menadžeri centara za posjetioce, organizatori avanturističkog turizma, zanatstvo, domaća radinost, proizvodnja domaćih proizvoda i dr.).

Ove ideje i programska platforma za saradnju zaštićenih oblasti u različitim državama predstavlja anticipaciju realnih potreba i neophodnosti saradnje između njih. Jer samo na taj način se može doći do ukupnog napretka, sa kojim će biti zadovoljene potrebe ne samo jedne, već i više strana.

Drugi aspekt je zasnovan na objedinjavanju određenih upravljačkih mehanizama i tzv., koordinisanog upravljanja prekograničnim područjima (što je dato mogućnošću kroz pojedine prostorne planove i zakonska rješenja). Dobar primjer u praksi na ovim prostorima je nedavno uspostavljeni NP Una koji se prostire sa obje strane granice (BiH i Republika Hrvatska), i sada je granična veza sa NP Plitvice u Hrvatskoj. Takvih primjera ima još, primjer tripartitnog upravljanja zaštićenim prostorom između Austrije, Švajcarske i Mađarske, i brojni drugi, poznati primjeri dobre prakse, zajedničkog upravljanja zaštićenim područjima prirode na tlu različitih država u Evropi.

Ovakve ideje i opredjeljenja moraju prethodno naći svoje utemeljenje u prostornim planovima, na državnom, regionalnom ili opštinskom nivou, i da se primarno odnose na zaštićena prirodna područja koja imaju prekogranični karakter. Iz ovih razloga neophodnosti funkcionalne saradnje zaštićenih područja u različitim državama, trebalo bi da svoje polazne osnove dobiju u prostornom planiranju, kako bi one u kasnijim fazama mogle da budu ugrađene u druge programske smjernice (aktivne upravljačke mjere) i načela kojima se rukovode donosioci odluka u vezi saradnje koja ima prekogranični karakter.

Sigurno ne treba posebno naglašavati potrebu uključivanja stručne i naučne javnosti civilnog sektora u sve ove procese, kao i brojnih istaknutih pojedinaca koji ove aktivnosti

mogu da dodatno afirmišu i daju im jednu novu, kvalitativniju dimenziju. Da bi se efikasno i pravilno primjenjivale strategije o saradnji između različitih područja u dvije ili više država, mora se raditi oprezno, uz prethodno studiozno i kompleksno proučenu svaku moguću opciju koja bi mogla biti faktor integracije, ali i faktor nestabilnosti prilikom njene implementacije na konkretnim zaštićenim područjima.

Zato je primaran zadatak da se prostorni planeri usaglase ili postignu visok stepen konsenzusa kada u svojim prostornim planovima razrađuju određeno područje, i da prethodno dobro procijene kakve bi sve refleksije mogla imati određena rješenja sa jedne strane granice na prirodno dobro koje se nalazi na drugoj strani, a pritom ima gotovo identična prirodno-geografska svojstva.



*Slika 44. Sastanak crnogorsko-albanske delegacije sa predstavnicima Nemzeti parka u Mađarskoj u sklopu prekograničnog projekta održivog upravljanja regionom Skadarskog jezera
(Foto: Bianka Boroš)*

Pozitivne tendencije i procesi po ovim pitanjima su ipak nezaustavljivi. Izolacionističke ideje i pojedinačna rješenja u korist jednih, a na štetu drugih, odavno gube svoj primat, i ustupaju mjesto zajedničkim akcijama na integralnom pristupu u zaštiti i unapređenju prirodnih dobara koji se nalaze na dvije ili više državnih granica. Na slici 44. prikazana je zajednička aktivnost crnogorsko-albanske delegacije sa predstavnicima Nemzeti parka u Mađarskoj.

Oblasti i modaliteti prekogranične saradnje etablirani su Prostornim planom Crne Gore. U njemu se potencira institucionalna saradnja između država sa druge strane granice u sferi zajedničkog planiranja i upravljanja. U tom kontekstu se kaže da je, *za Crnu Goru od*

vitalnog značaja uspostavljanje prekogranične saradnje u oblastima infrastrukturnog povezivanja, aktivnosti u turizmu, zaštiti životne sredine i dr.

Stoga je radi buduće evropske i regionalne saradnje u oblasti korišćenja, organizacije i uređenja prostora, potrebno ugraditi evropske principe o održivom prostornom razvoju iz dokumenta Savjeta Evrope i Evropske unije u nacionalne dokumente. Konkretizaciju prostornog planiranja u prekograničnom području treba ostvariti sa susjednim zemljama, a na osnovu predloga saradnje i zajedničkog interesa iskazanog kroz sve prekogranične zone.

U ovom kontekstu, posebno mjesto treba da zauzme prekogranično-prostorno planiranje za zaštićena prirodna dobra sa dvije, tri ili više državnih granica i teritorija.

U tom segmentu, naročito je važno imati u vidu specifične geografske, ali i društveno-političke odnose u regiji, koji imaju uticaj na razvoj modaliteta prekogranične saradnje za zaštićena područja prirode koja se geografski nalaze na teritoriji jedne ili više država. U tom kontekstu, kao dragocjeno iskustvo treba koristiti primjere dobre prakse iz zemalja EU i etapno ih transponovati na sistem unapređenja prekogranične saradnje koja treba da obezbijedi bolju i efikasniju organizaciju zaštićenih područja prirode. Kao primjer dobre prakse u Evropi je razvijen sistem međusobne saradnje (što je već naglašeno u prethodnom tekstu) i zajedničkog upravljanja zaštićenim područjima u mnogim državama i regijama. Primjer NP Dunav - Drava može poslužiti kao dobra platforma uspješne prekogranične saradnje. U njemu su obezbijedeni uslovi za tripartitno funkcionisanje područja u tri države: Srbiji, Mađarskoj i Hrvatskoj. Sa strane Mađarske ovo područje je proglašeno nacionalnim parkom, u Srbiji je na snazi režim zaštite kao posebnog rezervata prirode - Gornje Podunavlje, kojim upravlja JP Vojvodinašume. Takođe, vrijedno pažnje je aktuelno stanje za buduće upravljanje Prekograničnim Rezervatom biosfere Mura - Drava - Dunav, za dio koji se nalazi u Srbiji 2013. je predata nominacija za UNESCO (Stojanović i dr., 2014). Na taj način je osmišljen model da Rezervat u budućnosti dijeli i njime zajednički upravlja pet država: Austrija, Slovenija, Mađarska, Hrvatska i Srbija. Iskustvo u vezi sa ovim zaštićenim područjem, svakako može olakšati izradu plana upravljanja za prekogranična vlažna staništa. To se u određenoj mjeri može iskustveno koristiti kao model u daljoj razradi strategije participativnog upravljanja basenom Skadarskog jezera između Crne Gore i Albanije, gdje su zajedničke vizije, i pored i određenih pomaka posljednjih godina, još prilično neusaglašene. Sve to i dalje ima negativan uticaj po ekosistem Skadarskog jezera.

15.3. SMJERNICE I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE

INSTITUCIONALNIH KAPACITETA ZA PLANIRANJE, ORGANIZACIJU I

UPRAVLJANJE ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA PRIRODE

Rad na unapređenju institucionalnih kapaciteta u sistemu planiranja i upravljanja zaštićenim prirodnim područjima je konstanta. On mora teći paralelno sa procesima razvoja nauke, novim zahtjevima vremena koja dolaze i usklađeno sa zahtjevima zajednice da zaštićeno prirodno dobro postane moderator i korektor oblikovanja razvoja regija i zajednica na kojima se nalaze.

Sva nastojanja da se podigne kvalitet planiranja i imanentno tome upravljanja zaštićenim prirodnim područjima moraju biti na fonu esencijalnih ciljeva. To se odnosi na njihovu dalju zaštitu, koja ne podrazumijeva apsolutnu konzervaciju (izuzev rijetkih područja), već aktivnu zaštitu, gdje će se provjerenim naučnim metodama i stručnim

opservacijama raditi na unapređenju svih prostornih cjelina i elemenata biodiverziteta u njima. Šumarske politike i strategije se moraju usklađivati sa planiranjem zaštite i mjera zaštite u zaštićenim područjima u skladu sa režimima upravljanja, stalno nastojeći da se stanje šumskih ekosistema unapređuje kako po svojoj formi, tako i po svom sadržaju. Osim politike šumarstva, paralelno se moraju unaprijediti rad i pratiti savremene civilizacijske tekovine u oblasti poljoprivrede, ribarstva, vodoprivrede i drugih djelatnosti koje će biti u primarnoj korelaciji sa zaštitom prirode, ali i funkcionalnoj ulozi određenih površina u zaštićenim prirodnim područjima. Nesumnjivo je da se osim primarne funkcije zaštite, u zaštićenim područjima moraju osmišljavati i kreirati novi modaliteti održivih formi djelovanja i privređivanja, koji će obezbijediti njihovu stabilnost funkcionisanja na duge vremenske staze.

U stalnom traganju za inovativnim rješenjima država, jedinice lokalne samouprave i sami upravljači zaštićenim prirodnim dobrima moraju raditi na institucionalnom jačanju subjekata nadležnih za poslove zaštite prirode i životne sredine. Nekoliko je fokalnih tačaka na kojima se treba aktivno usredsrediti u godinama koje dolaze. Njihov akcenat je na sljedećim segmentima i elementima planiranja i upravljanja zaštićenim područjima:

➤ Kadrovsko i organizaciono jačanje institucija koje se bave zaštitom prirode i ukupnog sistema životne sredine, a koja bi se odnosila na sljedeće aktivnosti i mjere:

- Jačanje kapaciteta nadležnih ministarstava za oblast planiranja i životne sredine (naročito dijela koji se posebno bavi poslovima životne sredine i uređenja prostora);

- Jačanje kadrovske strukture upravljača zaštićenih područja prirode (nacionalnih parkova, regionalnih, parkova prirode i drugih zaštićenih oblasti);

- Jačanje strukture državnih agencija i zavoda nadležnih za oblast životne sredine i zaštite prirode.

➤ Drugi dostižan cilj fokusirao bi se na jačanje koordinacije i efikasnije konekcije upravljača zaštićenih područja sa brojnim turističkim organizacijama, agencijama i savezima u kreiranju jedinstvenih i efikasno sprovodljivih strategija i planova turističkog razvoja. Razvoja, u kojem bi zaštićeno područje predstavljalo nukles bazu odakle polaze načela održivog razvoja turističkih aktivnosti sa refleksijom na šire područje od trenutno ustanovljenog i zaštićenog.

➤ Treći cilj je efikasnija koordinacija u sektorskim politikama koje se bave šumarstvom, poljoprivredom, ribarstvom, vodoprivredom, iskorišćavanjem mineralnih sirovina, a koje eksplicitno ili implicitno imaju dodirnih veza za politikama zaštite i razvoja prirodnih područja koje imaju status određene zaštite.

➤ Četvrti cilj bio bi konstantno jačanje veza sa zaštićenim područjima u regionu, saradnja sa međunarodnim organizacijama iz sfere zaštite prirode (IUCN, WWF, UNDP, EUROPARK FEDERACIJA i sl.). Njegova osnovna intencija bi bili: praćenje određenih trendova u oblasti zaštite prirode, razmjena informacija i znanja i snažnije interno kadrovsko ekipiranje. Svaka dobra akcija utemeljena je na znanju i razvoju ekspertnih znanja na svim nivoima (planiranja, šumarstvo, flora i fauna, ornitofauna, ihtio fauna, turizmologija i dr.). U tom kontekstu treba posmatrati i nastojanja da se institucije i upravljači zaštićenih prirodnih područja češće nego je to bila praksa do sada oslanjaju na saradnju sa NVO sektorom, naročito sa onim organizacijama koje nemaju za cilj oportun odnos prema upravljačima i donosiocima odluka.

Na kraju, kao jedan od suvislih predloga, koji je već prepoznat u nekim zemljama okruženja, bio bi ideja o formiranju Agencije za prostorno planiranje. Agencija bi djelovala u okviru nadležnog ministarstva za poslove zaštite prirode i uređenja prostora. Njene nadležnosti u oblasti planiranja bile bi neprikosnovene, i ogledale se u sljedećem:

- Agencija bi djelovala pod patronažom nadležnog ministarstva;
- Bila bi odgovorna za poslove planiranja i donošenja prostorno-planske dokumentacije;
- Pokretala bi predloge i donosila odluke o izradi prostornih planova državnog karaktera;
- Učestvovala bi u procesu skrininga rada na donošenju istih;
- Koordinirala bi proces evaluacije u svim fazama izrade i donošenja prostornih planova (izbor planerskih kuća za izradu pojedinih planova, proces monitoringa izrade, proces organizovanja javnih rasprava za pojedine planove i strateške procjene uticaja);
- Donosila odluke o prestanku važenja i/ili početku važenja određenih planova.

Za ovakav poduhvat potrebna je snažnija politička volja. Neophodno je da se planerska „pamet“ koncentriše na jednom mjestu i da se u sadejstvu sa eventualnim postojanjem Savjeta za prostorno planiranje, planerskih kuća i konzorcijuma kojima bi bila povjerena izrada određenih planova postignu najbolji mogući efekti, proistekli kao posljedica profesionalnog i multidisciplinarnog pristupa planiranju određenih područja prirode.

Na kraju, jedna od ključnih preporuka u jačanju institucionalnog okvira upravljanja zaštićenim područjima prirode je pokretanje procedure i mehanizama za ponovno konstituisanje državnog Zavoda za zaštitu prirode, kao institucije od naročitog značaja u procesima koji su važni za cjelokupan sistem zaštite prirode u Crnoj Gori.

Na ovaj način bi se u budućnosti greške u procesima planiranja svele na minimum. Prostorni planovi, naročito oni koji se posebno bave zaštićenim područjima (kao PPPN), imali bi široku upotrebnu vrijednost, i u svakom mogućem trenutku spremno reagovali na različite zahtjeve vremena i čovjeka kao njegovog sudionika i krajnjeg konzumenta.

15.4. SMJERNICE ZA UNAPREĐENJE ZAKONODAVNOG OKVIRA U PROCESIMA PLANIRANJA I UPRAVLJANJA ZAŠTIĆENIM PRIRODNIM DOBRIMA

U prethodnim poglavljima rada opservirana je analiza zakonodavnog okvira koji sistemski reguliše rad zaštićenih područja. Zakoni koji su ključni u determinisanju funkcionisanja i mjera zaštite prirodnih predjela grupisani su na sljedeći način:

- 1. Zakon o životnoj sredini;**
- 2. Zakon o zaštiti prirode;**
- 3. Zakon o nacionalnim parkovima;**

4. Zakon o planiranju, uređenju prostora i izgradnji objekata.

Svi ovi zakoni u sadejstvu sa drugim bitnim zakonima koji se implicitno odnose na zaštićena područja (Zakon o šumarstvu, Zakon o slatkovodnom ribarstvu, Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o koncesijama i dr.) čine osnovu pravne legislative kojom je uređen sistem funkcionisanja zaštićenih prirodnih područja.

Ipak, u ovom kontekstu, dva su zakona od suštinske važnosti za rad zaštićenih prirodnih područja: Zakon o zaštiti životne sredine i Zakon o nacionalnim parkovima. Od velikog je značaja takođe i Zakon o planiranju, uređenju prostora i građenju objekata. Ovaj zakon je polazište za donošenje prostornih planova posebne namjene za zaštićena prirodna dobra. Njime su regulisani način i uslovi pod kojima se može graditi u zaštićenim prirodnim područjima (programi privremenih objekata, urbanističko-tehnički uslovi za urbanističke projekte i urbanističke parcele i dr.).

Svi ovi zakoni su relativno usklađeni sa savremenim evropskim zakonima koji regulišu ovu oblast. Međutim, u specifičnoj ravni primjene u praksi u Crnoj Gori, pokazuju određene sistemske nedostatke. Neki od njih nijesu u svojim sadržajima definisali, ili najblaže rečeno pravilno definisali, određene elemente koji su sistemskog karaktera i predstavljaju smetnju u funkcionisanju zaštite i sprovođenja mjera zaštite u zaštićenim područjima prirode.

U tom kontekstu važno je apostrofirati značaj Zakona o zaštiti prirode, koji sistemski uređuje mjere zaštite i predstavlja zakonsku osnovu za rad zaštićenih područja. Analizom ovog zakonskog akta, evidentno je da su presudnu ulogu u njegovom kreiranju imali stručni profili biološke provenijencije, te da je evidentno i učešće drugih struka, kao što su planeri, inženjeri šumarstva, ekonomisti, turizmolozi i dr.

Budući da zaštićena područja predstavljaju kompleksne geo-prostorne cjeline sa kauzalnim i višeslojnim odnosima pojedinih vrsta i ekosistema u njima, Zakon o zaštiti prirode mora imati senzibilan i interdisciplinarnan pristup u definisanju određenih zaštitarskih i razvojnih smjernica za zaštićena prirodna područja.

Nedovoljno jasno je definisan stav u kojim slučajevima se u zaštićenim prirodnim dobrima može naći ili je neophodna Procjena uticaja ili Strateška procjena uticaja. Limitirajući stav iz ovog zakona je stav o uticaju izgradnje nekog objekta na prirodno dobro. S tim u vezi je bilo neophodno po tom istom zakonu, za sprovođenje ove zakonske mjere, donijeti bliže mjere za njegovo sprovođenje. Budući da taj tzv. „bliži propis“ nikada nije donešen, ovaj stav je selektivno primjenjivan i obično je bio stvar subjektivne procjene nadležnih državnih organa u percepciji njegovog tumačenja i eventualnog primjenjivanja. Iz ovog razloga, sa aspekta zaštite prirodnog područja u slučaju građenja nekog objekta (koji je u skladu sa prostorno-planskom dokumentacijom) u postupku dobijanja upotrebne ili građevinske dozvole, dovoljni su stav i mišljenje nadležnog državnog organa zaduženog za poslove zaštite životne sredine i mišljenje Agencije za zaštitu životne sredine o uticaju izvođenja građevinskih radova na neko zaštićeno područje.

U reviziji Zakona o zaštiti prirode, neophodno je definisati sadržaj planova upravljanja za zaštićena područja niže kategorije od nacionalnih parkova (regionalni, parkovi prirode, spomenici prirode i dr.). Bitno je takođe i urediti međusobne odnose različitih politika prema tim kategorijama zaštite (tumačenje značaja šuma, voda, eksploatacije mineralnih sirovina, koncesionih naknada) za regionalne i parkove prirode. Takođe, vrlo je značajno za sva zaštićena područja precizno i normativno jasno odrediti budućeg upravljača i dati jasne

smjernice za njihovo finansiranje u budućnosti. Sa stanovišta EU integracija, a što je striktno vezano za ovaj zakon, neophodno je u njega ugraditi odredbe koje se odnose na direktive o pticama i zaštitu pojedinih habitata i staništa koje imaju poseban, nacionalni i međunarodni značaj (IPA, IBA, NATURA 2000 i dr.).

U izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnim parkovima, neophodno je dugoročno definisati međusobni odnos i konzistentnost zakonskih propisa, kao i tumačenje određenih propisa koji se odnose na rad nacionalnih parkova i zakona koji se odnose na šume, slatkovodno ribarstvo, vode, režim saobraćaja itd. Iz tih razloga određene pozicije u zakonima treba precizno definisati, kako brojni, za nacionalne parkove vitalni procesi, ne bi bili predmet različitih interpretacija, sa stanovišta različitih interesnih pozicija.

Na kraju, bez obzira koji zakoni bili u pitanju, oni bi trebali postati dugoročniji, primjenljiviji i odražavati realnost u datim situacijama. Svojim preciznim rješenjima i određenjima trebali bi etablirati osnovne postulate koji će dugoročno važiti i moći se primjenjivati na različite kategorije zaštićenih prirodnih područja. Česte izmjene i dopune ovih zakona (u zavisnosti od trenutne volje političkog establišmenta), predstavljaju odraz nestabilnosti i nedugoročnosti određenih pozicija iz zakona. Pledirajući da se u zakone unesu pozitivni propisi iz zakonodavstva evropskih država, domaći zakoni bi nakon određenih promjena, mogli postati dugoročni, efikasni i primjenjivi na duže vremenske okvire.

15.5. MOGUĆNOST KORIŠĆENJA PREDPRISTUPNIH I DRUGIH STRUKTURNIH

FONDOVA EU ZA UNAPREĐENJE SISTEMA UPRAVLJANJA U ZAŠTIĆENIM

PODRUČJIMA

U prethodnim strukturnim cjelinama rada u više iteracija analizirana je potreba obezbjeđivanja dodatnih finansijskih i drugih materijalno-tehničkih sredstava za održivo i stabilno funkcionisanje zaštićenih prirodnih područja. Nedostatak finansijskih sredstava je, u manjoj ili većoj mjeri, problem svih zaštićenih područja u regionu. Mali je broj zaštićenih prirodnih područja koji je u stanju da sopstvenim sredstvima, bez dodatnih sredstava iz drugih izvora, supstituiše svoje potrebe za efikasnim upravljanjem i sprovođenjem zacrtanih ciljeva i vizija u sferi zaštite, razvoja i unapređenja staništa i predjela koji su upravljačima dati na upravljanje.

Jedan od realnih izvora u godinama koje dolaze, koji može obezbijediti značajnija finansijska sredstva za upravljanje zaštićenim prirodnim područjima, jesu predpristupni i budući strukturni fondovi iz sredstava koja se obezbjeđuju fondovima EU.

Sadašnji nivo iskorišćenosti tih sredstava je, u poređenju sa potrebnim sredstvima za održivo funkcionisanje zaštićenih prirodnih područja, simboličan, kako po obimu uloženi bespovratnih sredstava, tako i po posljedicama koje ta sredstva imaju na rad i funkcionisanje zaštićenih područja. Naime, uložena donatorska sredstva korišćena na osnovu bilateralnih ugovora države sa drugim državama donorima, u izvjesnoj mjeri su pokrenula aktivnosti na obezbjeđenju osnovne turističke infrastrukture, neophodne za zadovoljenje primarnih zahtjeva posjetilaca za aktivnim i ugodnim boravkom u prirodi. Tako su posljednjih godina ta sredstva dala značajan zamajac razvoju turističke infrastrukture u nacionalnim parkovima, kao što su: centri za posjetioce, uređenje šetališnih, edukativnih i pješačkih staza i drugih oblika tzv. manje turističke infrastrukture.

Dosadašnje aplikacije i odobrena sredstva iz predpristupnih fondova EU - IPA komponenta, saglasno javnim pozivima i mjerama iz javnih poziva, odnosili su se uglavnom na:

- razvoj ljudskih kapaciteta u zaštićenim područjima;
- socijalnu i društvenu koheziju i kohabitaciju zaštićenih područja u prekograničnom kontekstu;
- manje investiranje u zaštitu životne sredine i komunalne infrastrukture;
- zaštitu biodiverziteta (utvrđivanjem nultog stanja pojedinih parametara biodiverziteta),
- razvoj turističke infrastrukture (kroz podršku od strane bilateralnih donatora).

Donošenjem novih prostornih planova i planova upravljanja, koji su u odnosu na prethodne ambiciozno postavljeni, biće potrebna značajna finansijska sredstva za njihovu doslednu implementaciju u praksi. U vremenima ekonomske recesije, teško je za očekivati da država, lokalne samouprave, upravljači kroz akumulaciju sopstvenih prihoda mogu obezbijediti potreban nivo sredstava. Teško će moći da, pored zadovoljavanja osnovnih načela funkcionisanja, obezbijede dovoljno finansijskih sredstava za razvoj svih planiranih aktivnosti kroz prostorno-planerske i druge donešene programske dokumente za zaštićena područja prirode.

U daljim nastojanjima da se obezbijede dodatna (uglavnom nedostajuća sredstva) može se u perspektivi računati na veći iznos sredstava iz nadolazećih strukturnih fondova EU, koji se odnose na razvoj poljoprivrede, šumarstva, zaštitu životne sredine (LIFE+, HORIZON 2020 i drugi dostupni strukturni fondovi i programi). To će biti važan izazov za državu, upravljače zaštićenim područjima, jedinice lokalne samouprave, civilni sektor da maksimalizuju svoje sopstvene kapacitete i obuču ih za pravovremeno, uspješno apliciranje, kao i da se u kasnijoj fazi efikasno ulože potencijalno dobijena sredstva iz pomenutih fondova i programa.

U evropskoj praksi su do sada poznati različiti modeli veće ili manje uspješnosti država za dobijanje pomenutih sredstava. Slovenački scenario govori o vrlo visokom nivou „iskorišćenosti“ dostupnih sredstava. Slovenačka zaštićena područja sa dobro pripremljenim projektima koji su imali dovoljan nivo relevantnosti i održivosti, obezbijedila su milionske iznose za unapređenje ukupnog sistema funkcionisanja zaštićenih područja. U istoj ravni se nalaze Češka i Poljska, dok vrlo nizak iskorišćenosti tih sredstava su baštinile Rumunija i Bugarska (svuga 23-24% dostupnih sredstava iz pomenutih strukturnih fondova). Takvi scenariji i dobre prakse mogli bi poslužiti kao dobar obrazac upravljačima i donosiocima javnih politika u zaštićenim područjima da u maksimalnoj mjeri iskoriste dostupna sredstva, i da zajedno sa svojim partnerima iz država regiona pripreme i implementiraju veći broj projekata koji bi mogli biti primjenjeni u sljedeće svrhe:

- nabavka savremene tehnologije i inovativnih rješenja za zaštićena područja (savremena oprema u svrhu protivpožarne zaštite);
- nabavka savremene opreme za monitoring tzv. krovnih ili harizmatičnih vrsta biodiverziteta (krupni sisari, vodene površine, rješavanje neuralgičnih tačaka vezanih za procese nestajanja glečerskih jezera i dr.);

- svođenje na minimum (ili potpuna eliminacija) neplanske i nelegalne gradnje u zaštićenim područjima prirode ili njihovom neposrednom okruženju;
- razvoj komunalne i turističke infrastrukture;
- drugi razvojni elementi od značaja za zaštićena područja prirode.

U ovom kontekstu vrlo je važna preporuka zaštićenim prirodnim dobrima i njihovim upravljačima da vrše pažljiv odabir partnera sa druge ili drugih strana državnih granica. Ono što je bitno u tom kontekstu je da su im zaštitarske koncepcije i razvojne smjernice vrlo slične ili kompatibilne, da imaju dovoljan nivo izgrađenih sopstvenih kapaciteta za aplikaciju i sprovođenje vrlo zahtjevnih projekata u programskim oblastima za koje su namijenjeni.

Sve to bi trebalo da korespondira sa razvojnim smjernicama definisanim u prostornim planovima, i da kroz dalju evaluaciju istih, iniciraju promjene prostorno-planske dokumentacije za zaštićena prirodna dobra.

15.6. SMJERNICE ZA UNAPREĐENJE EDUKACIJE, PROMOCIJE I KORIŠĆENJE INFORMACIONIH ALATA UZ UNAPREĐENJE SISTEMA PLANIRANJA I UPRAVLJANJA ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA PRIRODE

Edukacija i pravovremeno informisanje javnosti u vezi sa poslovima planiranja i upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima jedna je od osnovnih premisa i instrumenata za pridobijanje ukupne javnosti u vezi sa navedenim procesima (slika 45.).

Ekološka edukacija širom svijeta, samim tim i u Crnoj Gori, jeste najvažnija i najpopularnija funkcija i uloga zaštićenih područja. Iz tog, fundamentalnog razloga, mnogi su aspekti njihove organizacije, uređenja i upravljačkih aktivnosti podređeni sprovođenju raznovrsnih programa ekološke edukacije. Koliki i kakav je značaj ekološke edukacije, a sledstveno tome i promocije zaštićenih područja i kakva je uloga stručnog osoblja unutar njih danas govore brojne studije, analize, ekspertize, vodiči i druga dokumenta. Tako na primjer, o značaju ekološke edukacije (Cifrić, 1998), kaže: *ekološka edukacija predstavlja potrebu, ne samo zato što smo ekološki needukovani, nego zato što institucionalno i pojedinačno djelovanje mora biti primjereno sadašnjem trenutku, a mišljenje otvoreno kreativnim potencijalima za budućnost.*

Saglasno navedenom, paralelno sa procesima konstituisanja, planiranja, upravljanja i drugih oblika sprovođenja aktivnosti na zaštiti i unapređenju zaštićenih prirodnih područja, moraju teći procesi edukacije zainteresovanih strana na svim nivoima bitnim za njihovo funkcionisanje. S tim u vezi, posao na edukaciji javnosti mora biti strukturiran i grupisan prema sljedećim ciljnim grupama i zainteresovanim skupinama:

Lokalne zajednice i druge zainteresovane strane. Edukacija lokalnih stejkholdera sa ciljem pridobijanja naklonosti prilikom planiranja ustanovljenja novih zaštićenih prirodnih područja. Taj posao je u praksi veoma kompleksan i on podrazumijeva stvaranje strategija i platformi za njegovo sprovođenje u praksi (na prostorima na kojima se konstituiše ili već funkcioniše određeno prirodno područje). Na taj način bi se sistematski smanjio jaz koji je imanentan lokalnim zajednicama, koje najčešće imaju određene rezerve na relaciji zaštićeno područje - lokalne zajednice. Sprovodioci ovih strategija u edukaciji moraju koristiti različite prakse i metode, ali u osnovnoj ravni moraju imati elemente transparentnosti u svim fazama

sprovođenja određenog postupka; moraju paralelno raditi na utemeljenju svijesti kod lokalnog stanovništva o potrebi, značaju i vrijednosti određenog prirodnog područja, baš na njihovoj teritoriji. Javnost mora biti upoznata sa svim teškoćama koje proizilaze u početnom stadijumu

formiranja određenih prirodnih područja. Paralelno s tim, PR strategije moraju ponuditi dovoljan broj objektivnih dokaza o potrebi konstituisanja prirodnog područja, sprovođenja planova i programa za zaštićena područja, ali i ukazati put na moguće benefite koje lokalna zajednica može imati od zaštićenog prirodnog područja. Sve to je moguće ostvariti, ukoliko se dobro prepoznaju i valorizuju prirodni resursi koje je prepoznala prostorno-planska dokumentacija za određeno prirodno područje.



Slika 45. Primjer izgleda edukativno-informativne table u NP Neusiedler See u Austriji
(Izvor: <https://www.welt-atlas.de/datenbank/karten/karte-1-964.gif>)

Nadležne državne institucije. U skladu sa navedenim procesima, jako je važno da inicijatori i zagovarači utemeljenja zaštićenih područja i njihovi upravljači „izlobiraju“ donosioce odluka na državnom ili regionalnom nivou (nosiocima javnih funkcija, političku elitu, naučnu i laičku javnost). Time bi potreba za aktivnim upravljanjem postojećim ili priprema za proglašenje novih zaštićenih područja dobila legitimitet i veću podršku šire javnosti.

Mlada populacija stanovništva. Vrlo bitna (možda i najbitnija) edukacija, odnosi se na edukativne aktivnosti kod djece predškolskog i školskog uzrasta. Vrlo je važno, u najranijim fazama odrastanja i spoznaje o životu uopšte, najmlađoj populaciji razviti svijest o vrijednostima koje prirodna područja imaju, koja će u percepciji mladih populacija ostati kao trajno stvorena tekovina o prirodi, značaju njenog očuvanja i poštovanja potrebe za njenim trajnim očuvanjem i unapređenjem (slika 46.).



*Slika 46. Primjer edukacije u nacionalnim parkovima Crne Gore
(Izvor: Foto arhiva JP NPCG)*

Promocija prirodnih i radom stvorenih vrijednosti važan je segment kojim se mora baviti buduće planiranje i upravljanje zaštićenim prirodnim područjima. Marketing, kao nesporna naučna disciplina ima konstantnu ulogu u promovisanju ideja zaštićenih područja, kao i korišćenju najboljih alata za promociju prirodnih i radom stvorenih vrijednosti. Prevažna promotivna uloga zaštićenih područja ogleda se u nastojanjima da se:

- Pridobiju sredstva informisanja i uticaj medija na javnost u kreiranju pozitivne slike o zaštićenim prirodnim područjima;
- Da različitim promotivnim tehnikama (online, ažuriranjem i dizajniranjem web stranica, portala o zaštićenim predjelima, kreiranjem posebnog brenda nekog zaštićenog područja ili nečeg unutar njega, kreiranjem naloga na društvenim mrežama, kao i starim provjerenim koncepcijama koje se ogledaju u prisutnosti na sjamovima i berzama turizma i ekologije, pa sve do mrežnog marketinga), prodobiju naklonost posjetilaca;
- Da kvantitativno i kvalitativno rade na povećanju broja posjetilaca, i da im približe vrijednosti i kvalitet aktivnog odmora u prirodi, kao posebnim destinacijama za odmor i rekreaciju;
- Da postignu najbolje rezultate u konverziji strukture gostiju od nisko i srednje platežnih ka turistima sa većom platežnom moći. Evropski i svjetski standardi govore da je najveći broj ljubitelja prirode, uglavnom srednje ili srednje visoke platežne moći. Dakle, radi

se o kategorijama turista sa rafiniranim i visokosofisticiranim zahtjevima od strane turističkih poslenika koji kreiraju turistički proizvod u zaštićenim područjima prirode;

➤ Na kraju, da kroz promociju svjesnosti, znanja i poštovanja prema geodiverzitetu i biološkoj raznovrsnosti doprinesu snažnoj afirmaciji i jačanju individualne i kolektivne odgovornosti za dobrobiti i očuvanje prirodnog i kulturno-istorijskog nasljeđa.

Naime, za razliku od ekonomskog i ljudskog kapitala, prirodnom i biološkom kapitalu nijesu posvećeni specijalizovani sistemi mjerenja, praćenja i izvještavanja. To je gotovo poražavajuća činjenica, s obzirom na važnost predionog kapitala za radna mjesta i glavne sektore razvoja, ali i s obzirom na njegov doprinos budućem ekonomskom razvoju i ukupnom boljitku. Činjenica je da se tek malo zagrebalo ispod površine u kontekstu onoga što planiranje prirodnih područja i genetski resursi mogu ponuditi.

U okviru dobrog planiranja i upravljanja, odlučivanje koje utiče na ljude i iskorišćavanje javnih sredstava mora biti objektivno, uravnoteženo i transparentno. Pristup pravim informacijama u pravo vrijeme temelj je koherentnih ustupaka javnih politika. Bolje razumijevanje i kvantitativno mjerenje vrijednosti biološke i predione raznovrsnosti ekosistema u svrhu pružanja podrške integrisanoj procjeni javnih politika predstavljaju temeljne odrednice dugoročnog rješenja.

16. DISKUSIJA

Polazna pretpostavka, odnosno hipoteza jeste da je Crna Gora država koja posjeduje prirodne vrijednosti u zaštićenim područjima od izuzetnog značaja, koji prevazilaze nacionalne i regionalne okvire. U samoj postavci i obrazloženju hipoteze, a i kasnijoj razradi, jasno su determinisani brojni pokazatelji koji sadašnja, ali i buduća područja čine posebno vrijednim, da su neka od njih već decenijama unazad zavrijedila međunarodni status zaštite, UNESCO, MAB, RAMSAR, IPA, IBA (vidjeti kartu 1. i tabelu 4.). Crna Gora kroz različite protokole i ratifikovane međunarodne konvencije obavezala se da proširi spisak i procenat teritorije pod međunarodnom zaštitom. Očuvanost prirodnih i kulturnih vrijednosti u zaštićenim područjima prirode nije dovedena u pitanje procesima urbanizacije, kao ni drugim negativnim tendencijama koje su rezultat uglavnom negativnih društveno-ekonomskih procesa koji su obilježili zadnju deceniju prošlog vijeka. I pored brojnih izazova, Crna Gora je uspjela da očuva osnovnu ekološku supstancu i vrijednost, naročito ispoljenu i izraženu u sadašnjim granicama zaštićenih područja prirode. Zbog svojih ukupnih geografskih, geomorfoloških, predionih i drugih karakteristika, Crna Gora je decenijama unazad bila predmet pažnje brojnih naučnika različitih profila (geografa, geologa, botaničara i dr.). Durmitor i druga područja su još s kraja 19. vijeka pa nadalje istraživali svjetski poznati naučnici: K. Hasert, A. Baldači, Lj. Firer, J. Cvijić, Ž. Milojević, M. Lješević, M. Radović, V. Stevanović, V. Stanković, B. Radojičić, R. Bakić, S. Kasalica, M. Doderović, V. Blečić, V. Pulević, ali i brojni drugi domaći i strani naučnici koji su dali nemjerljiv doprinos naučnoj afirmaciji prirodnih potencijala, ali i njihovoj očuvanosti. Ovim konstatacijama i sprovedenim istraživanjima **Hipoteza 1 se u potpunosti potvrđuje.**

U Crnoj Gori postoji razvijen sistem planiranja i upravljanja koji se temelji na donešenim prostornim planovima posebne namjene, planovima i programima upravljanja za pet nacionalnih parkova. To u sistemskom pristupu predstavlja solidnu polaznu osnovu za kasnije faze upravljanja i pretpostavlja čitav spektar budućih težnji države i upravljača da proces planiranja i upravljanja razviju i artikulišu za neko buduće, „idealno“ stanje i uslove u kojima postoje i funkcionišu zaštićena područja prirode. Izjavama o viziji u svim upravljačkim dokumentima opisuje se željeno stanje ili se predviđaju mjerljivi instrumenti za realizaciju politika očuvanja zaštićenih područja. Na osnovu tih vizija proistekli su opšti i posebni ciljevi upravljanja, koji predstavljaju određene izjave o namjerama, kroz isticanje uslova čijoj se realizaciji teži. Kako je u samoj hipotezi istaknuto u Crnoj Gori postoji Prostorni plan kao ključni planski dokument, a za sve nacionalne parkove (izuzev prostora NP Prokletje) urađeni su PPPN-i. Kao značajan napredak u procesu planiranja, što daje solidnu plansku osnovu za sprovođenje niza postojećih i novih upravljačkih mjera, stoji činjenica da su urađeni novi prostorni planovi posebne namjene za region Bjelasice i Komova, novi PPPNP za NP Lovćen, a da je u završnoj fazi izrada novog PPPN za Durmitorsko područje sa posebnim separatom za NP Durmitor. U tom kontekstu se, u formalnom smislu, otišlo korak dalje, pa je Vlada Crne Gore donijela Odluku o početku izrade prvog PPPN-a za prostor NP Prokletije, i Odluku o početku izrade novog PPPN-a za područje Skadarskog jezera. Međutim, nedostatak prethodnih bazičnih istraživanja, a u kasnijim fazama nedostatak evaluacije planova, kašnjenje prilikom implementacije različitih upravljačkih mjera, istraživanjima se pokazao kao ključni problem u njihovoj adekvatnoj primjeni u praksi. S obzirom da je ova hipoteza direktno povezana sa naredne dvije, a naročito one koje istražuju

institucionalni i zakonodavni okvir za zaštićena područja prirode, odgovor u neadekvatnoj i potpunoj implementaciji planova i programa upravljanja leži u nedovoljnoj sinhronizaciji i usklađenosti različitih međusektorskih politika iz sfere zaštite prirode i sistema životne sredine.

U dosadašnjim analizama i opservacijama, kroz određene studije slučaja, analizom niza parametara potvrđen je relativno nizak stepen dosadašnje realizacije prostorno-planskih i upravljačkih mjera u konkretnom zaštićenom području ili više njih. Naime, stepen njihove realizacije je različit u odnosu na različite segmente ili različite teritorije zaštićenih prirodnih područja. Socio-ekonomske prilike koje su bile turbulentne u različitim fazama i vremenskim okvirima nijesu obezbjeđivale dovoljno stabilnosti za adekvatno sprovođenje planiranih mjera zaštite i održivog razvoja. Imale su i uzročno-posljedične veze na izgled pojedinih područja (ilustrativan primjer dijela NP Durmitor i njegove nagle i neplanske urbanizacije), ili su usporile željeni nivo primjene prostornih planova i drugih upravljačkih, a samim time i organizacionih mjera na konkretno zaštićeno područje. Nedostatak sinergije različitih faktora (internih i eksternih) umanjio je, ili najblaže rečeno usporio vizije koje su definisane u planovima upravljanja za svih pet nacionalnih parkova. Ono što je ipak dobra stvar, jeste činjenica da su, bez obzira na povremene zastoje u realizaciji upravljačkih aktivnosti, vizija i ciljevi definisani kroz strateške oblasti zadržali koherentan pravac. To u teorijskoj, ali i praktičnoj ravni znači da se ciljevi i vizija niti u jednom prostorno-planskom dokumentu ili planu upravljanja ne bave ponovnom svrhom zaštićenog područja, već su u funkciji isticanja značajnih aspekata koji će u željenom periodu doprinijeti ostvarivanju te svrhe. U vremenima koja predstoje država i drugi nadležni organi, ustanovljeni na državnom ili lokalnom nivou, zajedno sa upravljačima, moraju preduzeti snažnije mjere monitoringa ostvarenih rezultata i jasnijeg preciziranja i alociranja nadležnosti i delegiranja odgovornosti za sprovođenje, na sadašnjem nivou, ali i u predvidljivoj budućnosti planskih i upravljačkih mjera za konstantan proces unapređenja stanja u zaštićenim područjima prirode. Te mjere, pored periodične revizije prostorno-planskih dokumenata, treba u budućnosti da u svoje zakonodavne okvire ugrade klauzulu koja se već primjenjuje u Srbiji, Hrvatskoj ili Sloveniji, ali i u zemljama članicama EU. Ona podrazumijeva da se budući planovi upravljanja rade na period važenja od deset godina sa razrađenim akcionim planovima za sprovođenje seta strateških oblasti, sa mogućom revizijom na isteku svake pete godine. To bi bez dileme smanjilo sada prisutne oscilacije u primjeni planskih i upravljačkih mjera i aktivnosti u sadašnjim, ali i budućim zaštićenim područjima prirode. Budući da je ovo jedna od ključnih radnih hipoteza i direktno je povezana sa ostalim hipotezama, naročito sa naredne dvije, bila je predmet šireg posmatranja i istraživanja u svim poglavljima rada. Stoga postoji i potreba za njenom širom opservacijom u odnosu na preostale radne hipoteze. Na kraju, na bazi naprijed iznesenih stavova i rezultata koji su prositekli kroz istraživanje prostorno-planske i upravljačke dokumentacije i sprovođenja upravljačkih mjera u konkretnom, zaštićenom području, **Hipoteza 2 se u svojim ključnim odrednicama potvrđuje.**

Treća radna hipoteza se bazira na analizi predloga i mjera za unapređenje sistema upravljanja, mogućnosti korišćenja drugih strategija, planova, međunarodnih konvencija i zakona. U tom kontekstu, potvrđen je izvjestan stepen napretka posljednjih decenija, ili bolje rečeno posljednjih godina. Međutim, dosadašnje istraživačke aktivnosti, analiza različitih strategija, zakona ili međunarodnih direktiva pokazuju polovičan stepen primjene, određenu nekonzistentnost zakonske regulative, neusaglašenost međusektorskih politika, a naročito nizak stepen ostvarenosti i primjene međunarodnih konvencija ili direktiva koje imaju eksplicitan značaj na sadašnji status i mjere zaštite prirode koje se sprovode u zaštićenim područjima. Činjenica je da Crna Gora ima donešene systemske zakone koji pokrivaju oblast zaštite životne sredine i zaštićena područja (o čemu je bilo riječi u dijelu rada koji se tiče

zakonodavnog i institucionalnog okvira). Sem njih, i brojne druge zakone koji svojim djelovanjem imaju implicitno dejstvo na upravljanje zaštićenim područjima prirode. Česte izmjene i dopune zakona ukazuju da postoji pravna nekonzistentnost u njihovoj primjeni. I pored dobrih mjera koje se u njima definišu (mjere za zaštitu i unapređenje, mjere zabrane i dozvole određenih aktivnosti u zaštićenim područjima prirode i dr.), ovi zakoni stvaraju pravnu nesigurnost i ne predstavljaju siguran okvir za sprovođenje niza upravljačkih mjera koje se kasnije razrađuju u prostorno-planskoj i upravljačkoj dokumentaciji. Istraživanjem sistemskog Zakona o zaštiti prirode (čije izmjene i dopune su u toku), evidentno je da postoji njegova neusaglašenost sa brojnim drugim zakonima, propisima i uredbama. Zakon o zaštiti prirode je „uspio“ da nacionalnu kategorizaciju zaštićenih prirodnih područja uskladi sa IUCN kategorizacijom, kao međunarodno najrelevantnijom. Problem je što se ona od strane nadležnih državnih i lokalnih institucija ne primjenjuje adekvatno, a često je i pogrešan pristup u praksi (nejasnoće oko definisanja upravljača regionalnim i parkovima prirode i dr.). Vjerovatno najveći propust u ovoj sferi je što Zakonom nije definisano zoniranje nacionalnih parkova (kao što je to urađeno u zemljama okruženja), već se taj upravljački mehanizam prepušta prostornim planovima prilikom izrade PPPN-a. Što se strategija razvoja tiče, osim njihovog deklarativnog pristupa, istraživanjima je utvrđeno da ne postoji jasna veza između njih sa mjerama upravljanja u zaštićenim područjima prirode. Još je manje jasno koje institucije su zadužene za njihovo sprovođenje, kao što ne postoji jasno alocirana odgovornost za njihovo nesprovođenje u praksi. Pored toga, postoji niz strategija na regionalnom i lokalnom nivou koje su nepotrebne ili potpuno neusaglašene sa ključnim razvojnim dokumentima i planovima upravljanja za zaštićena područja prirode. Upravljači zaštićenih područja, osim pukog izvještavanja o njima ili tek taksativnog navođenja u planovima upravljanja, nemaju odgovornost za njihovo sprovođenje u praksi. **Stoga se Hipoteza 3, u ovoj vremenskoj fazi i sa ove distance, odbacuje.**

Prostornim planovima posebne namjene i njihovom kasnijom razradom u planovima i godišnjim programima upravljanja, upravljačke mjere za zaštitu prirode u zaštićenim područjima su konceptijski uglavnom dobro postavljene. Zoniranjem koje je definisano PPPN-om izdvojene su po tri zone zaštite u kojima su naznačene aktivnosti i mjere koje je moguće (ili nije moguće) sprovesti na pojedinim zonama i lokalitetima nacionalnih parkova. Zonama detaljne razrade u prostornim planovima definisane su zone za korišćenje, sa primarnim naglaskom na njihovu turističku valorizaciju. Planovima i programima upravljanja definisan je set strateških aktivnosti koje se, istraživanja su pokazala, u nekim segmentima uspješno primjenjuju i sprovode. Prema istraživanjima, slabije ocjene u pojedinim segmentima u primjeni upravljačkih mjera uglavnom su posljedica nedovoljne kadrovske osposobljenosti, nedostatka fundamentalnih znanja i vještina za pojedine poslove. Lošije sprovođenje upravljačkih mjera često je i posljedica međusektorske neusaglašenosti i često proizvoljnog tumačenja od pojedinih centara, koji trenutno drže poluge odlučivanja iz sfere zaštite prirode. Zakonski okvir ne precizira jasno šta su čije nadležnosti (kao što je monitoring i praćenje stanja biodiverziteta). Stoga se odgovornost za nesprovođenje određenih upravljačkih mjera (što je nažalost čest slučaj), prostom logikom prebacuje sa jedne na neku drugu instituciju. U samim nacionalnim parkovima posljednjih godina došlo je do progressa u pojedinim etapama sprovođenja upravljačkih mjera. To se odnosi na fizičku zaštitu prostora i praćenje stanja populacija pojedinih vrsta krupnih sisara, vidra (*Lutra lutra*) i divokoza (*Rupicapra rupicapra*). Međutim, ovaj problem sistemski nije jasno definisan. Shodno logici i iskustvu iz drugih država, monitoring i praćenje stanja kao upravljačke mjere, trebali bi biti u nadležnosti državnih institucija (zavodi, agencije); dok bi posao upravljača trebao da se u svom fundamentu svodi na održavanje postojećeg stanja (ako je ono sa stanovišta zaštite ocijenjeno kao povoljno), te da se na osnovu, naučno validnih podataka upravlja pojedinim vrstama, staništima, habitatima i najranjivijim populacijama. Suština je zapravo

institucionalno slabljenje koje je nastupilo kao posljedica ukidanja državnog Zavoda za zaštitu prirode, kao i nepostojanje drugih, značajnih institucija za sprovođenje zaštite prirode. Crna Gora nema Institut za prostorno planiranje, Institut za karst, a brojne druge institucije (prije svega Agencija za zaštitu životne sredine i nadležno ministarstvo), u sebi sublimiraju više poslova i nadležnosti. To ih sa suštinskog i sa formalno-pravog aspekta čini međusobno kontradiktornim. Tako se nakon sveobuhvatnog istraživanja stanja (kroz gotovo sva poglavlja rada), **Hipoteza 4 pokazala kao uglavnom tačna i dokazana.**

Da Crna Gora ima specifičan sistem upravljanja zaštićenim područjima, koji je iskazan u sadašnjem modelu funkcionisanja nacionalnih parkova prikazano je u grafikonu 1. koji predstavlja organizacionu šemu funkcionisanja sistema nacionalnih parkova Crne Gore. Po sadašnjem modelu, prostorima nacionalnih parkova se upravlja sa jednog nivoa. Zajedničke upravljačke strukture smještene su u Podgorici, dok sami nacionalni parkovi predstavljaju zasebne organizacione jedinice unutar centralizovanog sistema. Poslovi pripreme upravljačke dokumentacije, monitoringa stanja pojedinih vrsta i populacija biodiverziteta, kao i pisanje izvještaja, priprema projekata iz sfere prekogranične i međunarodne saradnje, uglavnom su centralizovani. Organizacione jedinice po nacionalnim parkovima uglavnom su zadužene da pružaju logistiku sektorima na centralnom nivou, da shodno propisima organizuju rad službe fizičke zaštite i da vrše određene poslove edukacije i interpretacije prirodnih i kulturnih vrijednosti posjetiocima. Istraživanja, ali i percepcija različitih subjekata pokazuju da ovakav sistem upravljanja pokazuje određene prednosti, ali da još uvijek postoje i brojna druga ograničenja kako bi sistem u potpunosti bio uspješno primjenjen i prihvaćen, naročito od strane lokalnih struktura. U drugim državama, kao što su Srbija, Hrvatska, Slovenija, Austrija, Italija postoji drugačiji model ustrojstva i organizacije upravljanja nacionalnim parkovima, ali i drugim oblicima i kategorijama zaštite. Komparativna analiza je pokazala da u Srbiji nacionalnim parkovima upravljaju javna preduzeća (za svaki park zasebno), dok nekim drugim kategorijama mogu upravljati drugi subjekti kao što su JP Srbijašume, JP Vojvodinašume i dr. U nekim slučajevima su ti poslovi u ingerenciji lokalnih samouprava (primjer Parka prirode Rusanda, čiji je upravljač Banja Rusanda u Vojvodini). U Hrvatskoj, prostorima nacionalnih parkova upravljaju javne ustanove u ime države (koje hrvatskim zakonima proglašava Sabor). Regionalnim parkovima i parkovima prirode se upravlja sa županijskog nivoa, ali svi oni svoje upravljačke forme imaju zasebno. Slična situacija je i u Sloveniji, dok u Makedoniji i Republici Srpskoj nacionalnim parkovima se upravlja zasebno i oni su za sada organizovani kao posebna javna preduzeća. Na bazi istraživanja crnogorskog sistema, njegovog poređenja sa drugim sistemima uočene su jasne razlike u načinu organizacije i upravljanja prostorima nacionalnih parkova. **Prema tome, Hipoteza 5 je u potpunosti prihvaćena.**

Istraživanja institucionalnog okvira, zakonodavne osnove, a naročito usklađenosti međusektorskih politika pokazala su visok stepen međusobne neusaglašenosti i relativno nizak stepen koordinacije. Brojni su primjeri da je stepen ostvarljivosti napretka u procesima od značaja za upravljanje prirodnim procesima uzročno-posljedično vezan za neophodnu međusektorsku saradnju, sa različitim subjektima na državnom nivou. Kako je u samoj hipotezi postavljeno, često se radi o različitom poimanju određenih procesa, a moguće i vrlo čestom opstruiranju na štetu prirode i procesa funkcionisanja zaštićenih područja prirode. Ilustrativan primjer u dizbalansu određenih procesa je činjenica do koje se došlo istraživanjem, ali i neposrednim učešćem u pojedinim procesima, da su Prostornim planom Crne Gore, pojedina područja preporučena za proglašenje regionalnih, parkova prirode, spomenika prirode ili predjela od izuzetne vrijednosti. Saglasno tome, brojne lokalne samouprave, koristeći tu mogućnost i zakonske mehanizme koje direktno crpe iz Zakona o zaštiti prirode, pokrenule su proceduru proglašenja određenog područja zaštićenim. Međutim,

vrlo je indikativno to što je Ministarstvo nadležno za poslove šumarstva i poljoprivrede, na identičnim prostorima, Vladinim odlukama, formiralo lovišta specijalne namjene i kao upravljače odredilo nadležni državni organ, u konkretnim slučajevima, Upravu za šume. To su samo neke od uočenih nelogičnosti koje će morati da se institucionalno usaglašavaju u narednom periodu. Svakako da nije rješenje da na istim područjima prirode postoje dva upravljača i da svrha upravljanja bude potpuno različita. Ukoliko su lokalne samouprave, uz saglasnost Ministarstva za održivi razvoj i turizam, spremne da tim područjima upravljaju, sa primarnim ciljem zaštite i unapređenja prirodnih vrijednosti i održivog korišćenja potencijala za dobrobit lokalnih zajednica, nameće se zaključak da to ne bi mogla biti njihova funkcija, u slučaju da po svojoj formi ostanu područja na kojima će se vršiti lov.

Iz ovog, ali i brojnih drugih primjera međusektorske neusaglašenosti (što su detektovali i međunarodni eksperti u svojim izvještajima i studijama), **Hipoteza 6 se u praksi pokazala kao tačna.**

Snaženje i jačanje institucija trebalo bi da bude jedan od osnovnih preduslova za efikasno sprovođenje mjera na zaštiti prirode. To naročito dobija na značaju u državi koja se deklarirala da će svoj dalji razvoj bazirati na principima koji su je deklarirali za prvu, ekološku državu na svijetu. U poglavlju rada koje se bavi institucionalnim okvirom, istražen je okvir koji u sistemu zaštite prirode, primarno mjesto i ulogu daje MORT-u (Ministarstvu održivog razvoja i turizma). Par godina ranije, a i '90-ih godina prošlog vijeka, Crna Gora je imala u sistemu posebno ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine i uređenja prostora. U sadašnjem nazivu i koncepcijskoj organizaciji nadležnog ministarstva, pored poslova zaštite prirode i sistema životne sredine, ono je zaduženo za više oblasti: turizam, prostorno planiranje i uređenje prostora, građevinarstvo i stambeno-komunalnu politiku. Ranija iskustva su pokazala da je u institucionalnom smislu po sam sistem zaštite prirode neuporedivo bolja okolnost kada ima zasebno ministarstvo koje se bavi pitanjima zaštite životne sredine, koje bi kao svoju podkomponentu imalo sektor koji bi se bavio zaštitom prirode, odnosno upravljanjem zaštićenim područjima prirode. Ova hipoteza ja u uskoj korelaciji sa prethodnom, i već je konstatovana generalno neusklađena međusektorska politika i saradnja koja usporava određene upravljačke procese za zaštićena područja prirode. Već je navedeno da je institucionalnom slabljenju doprinijela okolnost ukidanja državnog Zavoda za zaštitu prirode. Sada Agencija za zaštitu životne sredine vrši istovremeno poslove monitoringa životne sredine (u nedovoljnoj mjeri), procjenu uticaja na životnu sredinu prilikom izgradnje objekata u nekom zaštićenom prirodnom dobru, a drugi sektor u okviru te iste institucije daje mišljenja o opravdanosti vršenja aktivnosti koje imaju uticaja na neko zaštićeno područje i izdaje odgovarajuća rješenja u vezi sa tim. To samo po sebi predstavlja nonsens i usložnjava sistem sprovođenja neophodnih upravljačkih mjera. Godinama unazad, identifikovane su brojne negativne tendencije koje ugrožavaju životni ciklus autohtonih vrsta i staništa u nekom području usljed pojave invazivnih vrsta (samo na prostoru NP Skadarsko jezero evidentirano je oko 15 invazivnih vrsta, među kojima dominira vrsta *Amorpha fruticosa*), što predstavlja ozbiljan problem na globalnom nivou. Nedostatkom sistematičnih i koordiniranih naučnih istraživanja, upravljači zaštićenim područjima prirode (u ovom trenutku se to odnosi na JP NPCG), su onemogućeni da sprovedu odgovarajuće upravljačke mjere. Ovakav pristup doprinio je da se na terenu ne može sprovesti neophodna revitalizacija degradiranih autohtonih staništa, niti se zbog nedostatka adekvatnog monitoringa mogu sprovesti upravljačke mjere, a tome svakako doprinosi neodgovarajući institucionalni okvir za sprovođenje efikasne i mjerljive politike za zaštićena područja prirode i zaštitu prirode u cjelini. **Ovim navodima se Hipoteza 7 u potpunosti prihvata.**

Zaštićena područja imaju nezamjenljivu misiju u dostizanju formi i načela održivog razvoja koja se ogleda u funkcionalnom odnosu prema određenim aktivnostima, kao što su turizam, šumarstvo, korišćenje vodnih resursa itd.

Na temelju sprovedenih istraživanja Hipoteza 8 dokazala je svoju polovičnost u primjeni, ili bolje rečeno nedovoljan opseg primjene različitih mjera koje bi dovele do njene ostvarivosti. Vrlo je težak i kompleksan zadatak za sve strukture koje djeluju i po vertikali i po horizontali da u novonastalim konstelacijama društveno-ekonomskog razvoja i potreba društva obezbijede održivi razvoj u svim segmentima i da budu usklađeni sa opštim načelima održivosti u svojoj cjelini. U današnjim, složenim odnosima koji vladaju širom planete, i koji imaju direktne implikacije po Crnu Goru, ali i širi region, održiv i izbalansiran razvoj društva potreban je više nego ikada do sada. Brojne manifestacije naglog urbanog, tehnološkog i privrednog razvoja dovele su u opasnost brojne ekološke procese. Ta opasnost se manifestuje u evidentnoj krizi samog smisla postojanja i dovodi do potrebe preispitivanja raznih procesa koji utiču na samog čovjeka i njegovo prirodno okruženja. Brojni autori širom svijeta ukazuju na to da je današnji način proizvodnje i upotrebe prirodnih resursa doveo do modela potrošnje koji je razorio čovjekovu unutrašnju prirodu. U vezi sa tim (Andevski i dr., 2002) kaže: *Nekontrolisani način privrednog rasta i primjena tzv. oblika kvazi liberalne ekonomije doveli su do krize smisla, poljuljane vrijednosti rasta i napretka, a u socio-psihološkom smislu javlja se i iskustvo patnje, gubljenja orijentacije i osjećaja besmislenosti.* Saglasno ovim percepcijama stvarnosti i kontinuiranim afirmacijama potrošačke svijesti kod pojedinaca, ali i većine društva, javlja se potreba da održivo upravljanje i održivo korišćenje prirodnih resursa postane protivteža ekonomski nekontrolisanom rastu koji u perspektivi može imati nesagledive posljedice. Funkcija zaštićenih područja prirode je u tom kontekstu primarna i po svim aspektima, gotovo nezamjenljiva.

Ipak, dosadašnjim analizama i istraživanjima dokazana je nesumnjiva činjenica i vredonosna komponenta koja je opservacijom stanja dala ocjenu, da je u većini sadašnjih, ali i potencijalnih zaštićenih prirodnih područja u Crnoj Gori, kvalitet svih parametara životne sredine na relativno visokom nivou (što uključuje kvalitet voda, vazduha, zemljišta, predionih vrijednosti, očuvanosti staništa i dr.). Takođe, vremenom je postalo evidentno da se u zaštićenim područjima u Crnoj Gori smanjuje nivo eksploatacije šumskih resursa za ekonomske potrebe i da se takve tendencije sve više afirmišu; da je nivo eksploatacije mineralnih sirovina takođe na minimalnom nivou posljednjih godina i da je upotreba pesticida i drugih hemijskih materija zanemarljiva. Pritom, akcenat na održivom korišćenju resursa (što uglavnom podrazumijeva turističke aktivnosti u zaštićenim područjima) postaje glavna odrednica budućeg pravca funkcionisanja, ne samo nacionalnih parkova, već i budućih zaštićenih područja u Crnoj Gori. Na kraju se da zaključiti da i pored evidentnih problema, povremenih zastoja, moguće i nepravilnog razumijevanja i interpretacija o ideji održivosti, u Crnoj Gori postoji dobra prirodna platforma za razvoj te ideje. Zaštićena područja suštinski mogu postati moderatori oblikovanja održivog razvoja i putokaz u mnogim sferama koje plediraju da usklade društveno-ekonomski razvoj koji neće biti konfliktan, već u najvećoj mogućoj mjeri kompatibilan sa zaštitom prirode. Takav razvoj će, u krajnjem, sprovođenjem aktivnih mjera upravljanja unaprijediti postojeći nivo vrijednosti prirodnih područja i njegovih pojedinačnih komponenti, i to ne samo u Crnoj Gori. Na osnovu naprijed navedenih činjenica i sprovedenih istraživanja, **Hipoteza 8 se pokazala kao uglavnom tačna.**

Istraživanja sprovedena u više poglavlja koja se odnose na potrebu snažnijeg regionalnog povezivanja zaštićenih područja prirode, pokazuju da je proces saradnje u prekograničnoj sferi prisutan i to na zavidnom nivou. Potreba za tim procesima je neophodna iz više razloga (mogućnosti zajedničkog korišćenja predpristupnih i u bliskoj budućnosti

većih strukturnih fondova EU, između ostalog). Brojne platforme koje su potpisale države Jugoistočne Evrope, a naročito države iz područja regije Dinarida (BIG WIN i BIG WIN 2), daju magistralne pravce i okvire u kojima će se kretati buduće politike zaštite životne sredine, a naročito politike koje se vezuju za zaštićena područja. Tako je potpisanom platformom iz Budve 2013. godine (čiji su potpisnici Albanija, BiH, Hrvatska, Makedonija, Crna Gora i Srbija), preuzeta obaveza da se najkasnije do 2020. godine proglase nova zaštićena područja (sa obavezom barem jednog morskog u Crnoj Gori); da Crna Gora i Srbija, zajednički nastave sa procesom uspostavljanja NATURA 2000, a da se u naredne tri godine na Ramsarsku listu upiše preostali dio NP Skadarsko jezero. Tu su definisani i drugi modaliteti saradnje između država, potpisnica dokumenta BIG WIN 2. Ako se uzmu u obzir obrađene teme iz sfere prekogranične saradnje i definisanih polja djelovanja, Crna Gora ima naročitu potrebu za jačanjem prekogranične saradnje u procesima planiranja i upravljanja zaštićenim područjima. Razlozi su sljedeći: region Skadarskog jezera pripada dvijema državama (Crnoj Gori i Albaniji), područje Prokletije je u tri države proglašeno za nacionalni park i vrlo su jasne tendencije o neophodnosti određenog institucionalizovanja saradnje u tom području, NP Durmitor i NP Sutjeska (Republika Srpska) su novim RP Piva povezani i geografski, a 2009. godine je između ova dva parka potpisan i poseban Sporazum o saradnji koji je definisao osnovna programska polja i načela saradnje. Posljednjih godina postoji snažna funkcionalna veza između NP Durmitor i NP Tara u Srbiji, a u međuvremenu je formirana i Asocijacija „Parkovi Dinaridi“. Na kraju se može zaključiti da na osnovu naprijed navedenog i na osnovu savremenih evropskih i svjetskih tendencija postoji solidna osnova i vrlo snažna potreba za jačanjem veza i sprovođenjem zajedničkih aktivnosti između zaštićenih područja u regionu.

Time je Hipoteza 9 u potpunosti dokazana kao tačna.

Posljednjih decenija, a naročito posljednjih godina desile su se značajne promjene na međunarodnoj sceni po pitanju efektivnog načina upravljanja zaštićenim područjima. U slučaju Crne Gore, postojalo je i još uvijek je prisutno skoro homogeno stanovište da je država ta koja je u potpunosti odgovorna za upravljanje nacionalnim parkovima i drugim zaštićenim područjima. Navedeno implicira da lokalno stanovništvo (i drugi prateći subjekti na lokalnom nivou) nijesu bili uključeni u procese upravljanja nacionalnim parkovima. Danas sve veći broj autora i upravljača naglašava neophodnost punog učešća lokalnih zajednica u procese donošenja odluka i ističe nesumnjive koristi od takvog pristupa.

Ovakav pristup nosi određenu dozu skepticizma koji se ogleda u strahu da će se lokalnim stanovnicima i poslovnim subjektima dati previše ovlašćenja, te da isti ne posjeduju odgovarajuća znanja i vještine i da njihovo puno učešće u procesima odlučivanja može značajno usporiti ostvarenje postavljenih ciljeva (zaštita biodiverziteta). Međutim, takvi stereotipi se polako odbacuju, što je dokazano u poglavlju koje obrađuje ulogu lokalnih zajednica u procesima odlučivanja o radu i funkcionisanju zaštićenih područja. Pored ključnih preporuka najznačajnijih međunarodnih organizacija (UNESCO, IUCN, WCPA), koje snažno preporučuju učešće lokalnih zajednica u procese planiranja i upravljanja zaštićenim područjima, takva doktrina počela je da uzima maha i u nacionalnim parkovima Crne Gore. To se naročito manifestovalo u posljednjoj deceniji, kada su uz podršku međunarodnih donatora pokrenute aktivnosti u pravcu aktivnijeg učešća lokalnih struktura u navedenim procesima. Prvi sistemski koraci ka ovom pravcu ostvareni su još 2005. godine u NP Skadarsko jezero kroz implementaciju projekta Podrška razvoju turizma u regionu Skadarskog jezera i brojnih drugih projekata koji su imali istu matricu (LSIEMP projekat i dr.). Za Nacionalni park Biogradska gora u toku je proces (započet 2013) uspostavljanja foruma za održivi turizam, kao preduslov za dobijanje sertifikata održivog turizma Europark federacije. Shodno uočenoj potrebi snažnije integracije lokalne zajednice i poslovnih subjekata u procese upravljanja nacionalnim parkovima, u 2015. godini započet je proces

uspostavljanja socio-ekonomskih foruma u svih pet nacionalnih parkova. Proces je ocijenjen kao uspješan i sa odobravanjem prihvaćen od strane reprezentativnih lokalnih struktura.

Međutim, ovi savjeti ili tijela imaju savjetodavnu ulogu, bez obaveze upravljača da prihvati odluke ili preporuke koje budu donešene. Centralizovan model upravljanja nacionalnim parkovima Crne Gore može biti dodatna, administrativna prepreka za implementaciju i budućnost čitavog procesa. Tome u prilog idu i komparativna iskustva sa zemljama regije i članicama EU, u kojima je učešće lokalnih stejkholdera i formalno-pravno regulisano.

Na bazi opsežnih istraživanja na internom i eksternom nivou, zaključuje se da je **Hipoteza 10 djelimično tačna i dokazana.**

17. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Uvođenje novih upravljačkih mjera u zaštićenim područjima prirode kompleksna je tema kako po obimu, strukturi, dometima, ciljevima, tako i sa više aspekata koji predisponiraju prostor Crne Gore i snažno utiču na planiranje i upravljanje zaštićenim prirodnim područjima, njihovu organizacionu formu, pravno ustrojstvo, mehanizme zaštite i brojne druge klauzule vezane za funkcionalnost određenog prirodnog područja i prirode u cjelini.

Kada se govori o ovoj, sa naučnog i metodološkog stanovišta vrlo kompleksnoj temi, više aspekata je značajno uticalo, utiče ili može uticati na plansku i upravljačku organizaciju i zaštitu prirodnih područja u Crnoj Gori. Dominantne forme koje presudno utiču na ukupno planiranje prostora, pa samim tim i zaštićenih područja, a koje su determinisale izradu ovog rada su sljedeće činjenice:

1. veličina i geografska rasprostranjenost ukupne teritorije države;
2. fizičko-geografske karakteristike ukupnog prostora;
3. ukupan nivo ostvarenosti ciljeva zaštite geo-naslijeđa i biodiverziteta;
4. orografija, pedološka svojstva, kao i geo-ekološke karakteristike ukupnog prostora;
5. društveno-ekonomsko stanje u zemlji i uzročno-posljedični odnos tog stanja na planiranje zaštićenih područja prirode;
6. demografski aspekt značajan sa stanovišta planiranja prostora i zaštićenih područja prirode;
7. istorijski aspekt značajan sa stanovišta ukupne percepcije planiranja zaštićenih predjela u tom kontekstu;
8. predisponirano bogatstvo biodiverziteta i ukupnog predionog diverziteta u zemlji;
9. dosadašnja analiza zakonodavnog sistema iz sfere planiranja, upravljanja i organizacije zaštićenih prirodnih dobara;
10. međunarodna pravna legislativa, konvencije i direktive koje su inkorporirane ili su u fazi implementacije na nacionalnom nivou;
11. dosadašnja planerska rješenja i usvojeni prostorni planovi koji etabliraju stanje zaštićenih prirodnih područja u zemlji i daju generalne smjernice za funkcionalni razvoj sistema upravljanja turističkim tokovima, održivim formama razvoja i drugim bitnim komponentama koje čine funkcionalnost zaštićenih područja prirode;
12. organizacione forme i modeli upravljanja koji su proizašli kao direktna posljedica planiranja upravljanja prostorom i organizacije zaštićenih prirodnih područja.

Iz čitavog spektra pobrojanih činjenica koje bitno ili presudno utiču na planiranje prostora, zaštitu prirodnih područja, njihovo formiranje i organizovano upravljanje, mogu se determinisati magistralni pravci budućeg planiranja i upravljanja zaštićenim prirodnim područjima u Crnoj Gori.

Ukupna površina Crne Gore, njene fizičko-geografske karakteristike najvažnije su komponente koje direktno utiču na proces planiranja i ustanovljenja institucionalne zaštite područja prirode kojima se upravlja ili postoje jasne intencije organizovanog upravljanja u bližoj ili daljoj budućnosti. U ovom kontekstu, vrlo je teško očekivati da se na jednoj, relativno maloj teritoriji, kakva je teritorija Crne Gore (sa ukupnom površinom od 13.842 km²) može do perfekcije izbalansirati potreba za njenim ekonomskim razvojem i socijalnim potrebama društva sa jedne strane, i maksimalizacija koncepcija zaštite i ustanovljenja zaštićenih područja prirode, sa druge strane. Stoga je ustanovljenje novih i jačanje održivih formi sadašnjih planskih i upravljačkih rješenja za zaštićena područja u zemlji imperativ za sve komponente društva. S naročitim akcentom na pojedince i organizovane grupe da svojim osmišljenim, naučno utemeljenim i društveno prihvatljivim mjerama rade na daljoj afirmaciji vrijednosti koje su trasirale put ka premisama održivog razvoja. Taj put je postao sinonim za pravednije, etičnije i generalno prihvatljivije obrasce kojima teži savremeno čovječanstvo, koje će u manjoj mjeri nego što je to bilo do sada raubovati prirodne resurse i time značajno umanjiti šanse generacijama koje dolaze za sigurnijom budućnošću i zdravim prirodnim okruženjem. A takvo zdravo prirodno okruženje je u sferi dominirajuće ekspanzije industrijsko-tehnološko-informacionog sistema (izraženog posljednjih decenija širom svijeta) postalo nasušna potreba sadašnjih generacija, koje imaju istorijsku misiju, da na ekološkim principima projektuju svoju budućnost i oblikuju razvoj u najširem značenju te riječi.

Na ovim postulatima je Crna Gora, kroz svoja strateška dokumenta, postavila strateške pravce svog razvoja u godinama i decenijama koje slijede. Posebnu pažnju u tom kontekstu zauzima pozicioniranje zaštite prirode, razrađeno kroz različite modele, sa naročitim akcentom na dalju afirmaciju sadašnjih i budućih ustanovljenih područja prirode. Taj proces u Crnoj Gori je imao svoj evolutivni tok od prvih premisa zaštićenih područja još iz doba Knjaževine i Kraljevine Crne Gore, zatim institucionalizovanjem kroz prve formirane zaštićene oblasti u obliku nacionalnih parkova nakon Drugog svjetskog rata, pa sve do savremenih i visoko pozicioniranih ciljeva pretočenih u ideju o Crnoj Gori kao prvoj ekološkoj državi, što je od 1992. godine postalo Ustavom zagarantovana kategorija.

Takva evolucija je bila ugrožena posljedicama društvenih, ekonomskih i ukupnih promjena na tlu nekadašnje Jugoslavije sto je imalo negativne reperkusije i na dešavanja u Crnoj Gori. Ekologija i održivi razvoj bili su najranjivije kategorije pogođene u turbulentnim vremenima u posljednjoj deceniji prošlog vijeka.

Posljednjih godina naročito je aktuelizovan značaj zaštite životne sredine, a time i značaj zaštite prirode. Ovi procesi su počeli promjenljivom dinamikom, ali pokazuju konstantan trend pojačanih aktivnosti na sistemskom, ali i holističkom pristupu u rješavanju problema iz pomenute oblasti. Na toj spirali kretanja, može se posmatrati i permanentan rad na donošenju planskih dokumenata, organizovanog pristupa i smjernica kojima se oblikuje način organizacije i modeli po kojima se može upravljati zaštićenim područjima u Crnoj Gori. To za svoje primarno ishodište ima unapređenje zaštite prirode u svim svojim strukturnim elementima koji čine jedan prirodni sistem.

U prethodnim fazama ovoga rada mogao se vidjeti hronološki i metodološki presjek svih planova iz sfere planiranja i organizovanog upravljanja zaštićenim prirodnim područjima

u Crnoj Gori. Ove analize pokazale su sve prednosti u dosadašnjoj planerskoj i upravljačkoj praksi koja percipira problematiku zaštićenih prirodnih područja u zemlji, ali i sve uočene slabosti sistema planiranja iz sfere organizacije upravljanja prirodnim područjima u zemlji. Analitičkim presjekom je ukazano na slabosti, i na bazi tih opservacija date su određene preporuke i smjernice, kako i na koji način u budućnosti planski rješavati probleme iz ove oblasti. U ovome radu, na bazi dosadašnje prakse planiranja, primjenom provjerenih naučnih metoda, praćena je savremena dinamika planiranja i unapređenja upravljačkih mjera u zaštićenim područjima u Crnoj Gori, neposrednom okruženju i zemljama razvijenog svijeta.

Namjera je bila da se na bazi svih relevantnih znanja, naučnih i stručnih publikacija iz oblasti planiranja i upravljanja zaštićenim prirodnim područjima ukaže na put budućeg razvoja planiranja zaštićenih područja u Crnoj Gori, kao i na način mogućeg transponovanja dobrih praksi i iskustava iz okruženja i evropskih zemalja u kojima je taj sistem, po uvjerenju šire stručne javnosti, najbolje postavljen.

Međutim, u čitavom dijapazonu mogućih inovativnih rješenja i modela planiranja i organizovanog pristupa upravljanja zaštićenim prirodnim područjima, treba uvažavati prostorne specifičnosti Crne Gore, kao relativno male države po geografskom prostranstvu, ali veoma raznovrste po bogatstvu biodiverziteta i ukupnih prirodnih vrijednosti koncentrisanih na tako malom prostoru. Da bi ovi ciljevi bili dostižni, pred upravljačima zaštićenih područja u Crnoj Gori sada, ali i u godinama i decenijama koje dolaze stoje složeni procesi i zadaci. Da bi se mogli ostvariti, neophodno je:

- konstantno težiti primjeni savremenih planskih i upravljačkih mjera koje su ustanovljene ili se formiraju u zemljama savremenog svijeta;
- adekvatno primjenjivati međunarodne standarde i konvencije koje pokrivaju oblast zaštite prirode i zaštićenih područja;
- obezbjeđivanje uslova za održivo korišćenje prirodnih resursa za razvoj turizma koje može generisati nove prihode za zaštićena područja;
- sprovođenje adekvatnih, na bazi naučno-istraživačkog rada, mjera zaštite šumskih i vodenih ekosistema, kao i ukupnog geodiverziteta i biološkog nasljeđa zaštićenih područja;
- razvijanje modela unapređenja odnosa između upravljača i lokalnih zajednica i njihovo integrisanje u procese planiranja i upravljanja zaštićenim područjima prirode;
- praćenje savremenih trendova i primjena efikasnih informativnih alata za ekološku edukaciju i interpretaciju prirodnih i kulturnih vrijednosti zaštićenih područja;
- konstantno praćenje regionalnih inicijativa i sprovođenje svih aspekata regionalne saradnje i stvaranje mreže zaštićenih područja u regiji Dinarskog luka i na širem području Jugoistočne Evrope.

Da bi se u cjelosti, ili makar u pojedinim segmentima ostvarili zacrtani ciljevi i ponuđena rješenja, neophodno je stalno podsticati i afirmisati stav da priroda nije biznis barijera, već uz racionalno i održivo planiranje, organizaciju i sprovođenje upravljačkih mjera i aktivnosti u zaštićenim područjima prirode, razvojna šansa za sadašnje i generacije koje dolaze.

Ukoliko je ovaj rad, makar dijelom uspio u definisanim ciljevima i misijama, onda će to svakako biti podsticaj pojedincima, organizacijama, naučnoj, stručnoj, ali i ukupnoj javnosti da procesima planiranja i upravljanja daju neku novu dimenziju koja je preporučljiva za pomjeranje granica i standarda u prostornom planiranju, i na njegovim temeljima determinisanim upravljačkim i organizacionim modelima funkcionisanja sadašnjih i budućih zaštićenih prirodnih područja.

Ovaj rad nije pledirao da ponudi revolucionarna rješenja u sferi planiranja, definisanja novih upravljačkih mjera i planske zaštite područja prirode u Crnoj Gori, ali jeste svakako, imao jasne namjere i misiju da pruži odgovarajuće preporuke, smjernice u cilju kvalitetnije planske zaštite i ustanovljenja novog sistema vrijednosti planiranja i upravljanja zaštićenim područjima prirode na svim niovima. Takođe, jedan od primarnih ciljeva disertacije je i unapređenje postojećih, ali i prevashodno uvođenja novih upravljačkih mjera u zaštićenim područjima prirode sa primarnim ciljem, a to je unapređenje modela zaštite prirode i njeno korišćenje koje je zasnovano na održivosti u svim svojim segmentima.

„Narušavajući prirodu, narušavamo i sopstvenu egzistenciju.“

„Čovjek se mora vratiti prirodi, da bi se priroda vratila čovjeku.“

„Čovječanstvo mora uspostaviti prisnu povezanost sa prirodom, kako bi upoznali sebe i postali svjesni ljudske prolaznosti i vječnosti prirode.“

18. LITERATURA I IZVORI PODATAKA

Action Plan for Protected Areas in Europe (1993), IUCN, Gland, Switzerland.

Agenda 21 (1992), Rio De Žaneiro.

Agenda (1996), HABITAT, Istanbul.

Alterman, R. (1981): Implementation analysis in urban and regional planning, Center for Urban and Regional Studies, Technion-Israel Institute of Technology.

Amidžić, L., Krasulja, S., Belij, S. (2007): Zaštićena prirodna dobra Srbije, Zavod za zaštitu prirode Srbije, Beograd.

Analiza stanja u nacionalnim parkovima Crne Gore (2014), Podgorica.

Andevski, M., Knežević-Florić, O. (2002): Obrazovanje i održivi razvoj, Filozofski fakultet, dr Zorana Đinđića, Novi Sad.

Areias, R. (2001): The Seventh Generation, California, State Parks, Sacramento, California.

Bakić, R. (1994): Prostorni planovi u funkciji zaštite nacionalnih parkova, Filozofski fakultet, Nikšić.

Bakić, R. (1995): Prostorno planiranje, Unireks, Podgorica.

Bakić, R. (1997): Slovo o prostoru, Stupovi, Andrijevica.

Bakić, R. (1998): Osnove prostornog planiranja, Univerzitetska riječ, Nikšić.

Bakić, R. (2012): Specifična iskustva Crne Gore u planiranju prostora, Filozofski fakultet, Nikšić.

Bakić, R., Doderović M., Mijanović D. (2009): Naselja u prostoru, Filozofski fakultet, Nikšić.

Barrow, C. (2006): Environmental Management for Sustainable Development, Routledge, London and New York.

Bjelasic i Komovi - integralni razvoj (2007), Zbornik radova „Tokovi“ (časopis za naučna, književna i društvena pitanja), Berane.

Blowers A., Glasbergen, P. (1996): Environmental Policy in International in Context-Prospect, Open University of the Netherlands and Arnold Publisher, London.

Cifrić, I. (1998): Kontekst, pretpostavke i problemi ekološke edukacije, Hrvatska revija (1330-2493) 48 (1998), 3; str. 544-554.

- Cifrić, I. (2000): Sustainable Development and the Strategy of Environmental Protection, *Socijalna Ekologija*, Vol. 9, No. 3:233-248.
- COM (2011), *Strategija EU za budućnost do 2020.*
- Dadić, I., Kos, I. (2007): *Prometno i prostorno planiranje*, Institut prometa i veza, Zagreb.
- DPP za koridor dalekovoda 400 kV sa optičkim kablom od Crnogorskog primorja do Pljevalja (2011), RZUP, Podgorica.
- DPP za područje hidroakumulacije na rijeci Morači (2011), Urbi Montenegro, Podgorica.
- Dudley, N. (ed), (2008); *Guidelines for Applying Protected Area Management*, Gland, Switzerland, IUCN.
- Dorđević, D. (1995): *Metode određivanja namjene površina u prostornim planovima*, Geografski fakultet, Posebna izdanja, knjiga 5, Beograd.
- Erg, B., Groves, Craig R., Mc Kimney, Mattlewi M., Rosen T., Philips, Adrian, Schoon, Michaeli, Vasiljević M., Zunckel, Keven, Gland (2015): IUCN.
- EU Direktive 2001/42/EC on the Assessment of the Effects of Certain Plans AND.
- Filipović, D. (2005): *Planiranje i uređenje prostora u novoj zakonskoj regulativi o zaštiti životne sredine*, zbornik radova „Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine“, Asocijacija prostornih planera Srbije i Geografski fakultet u Beogradu, Beograd.
- Filipović, D., Luburić, V. (2011): *Strateško planiranje u funkciji očuvanja zaštićenih područja*, Zbornik radova sa međunarodnim učešćem – *Zaštita prirode u 21. vijeku*, Zavod za zaštitu prirode Crne Gore, Podgorica.
- Filipović, D., Vukičević, S. (2011): *Uvođenje zainteresovane javnosti u proces strateške procjene uticaja na životnu sredinu*, Asocijacija prostornih planera Srbije, Beograd.
- Forman, R. (1995): *Integrating landscape Ecology into Natural Resource Management*, Cambridge University.
- Friedmann, J., *Empowerment (1992): The Politics of Alternative Development*, Blackwell, Cambridge.
- Gray, M. (2004): *Geodiversity, valuing and conserving abiotic nature*, John Wiley & Sons Inc., Chichester.
- Grupa autora (2002): *Noviji pristupi i iskustva u planiranju*, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd, 2002.
- GTZ - EURONATUR (2008): *Lake Skutari-Concept on Cross-Border Development*, Podgorica.

- Gupido, R. (2001a): Kruger National Park, Tourism Performance March 2001. Unpublished data, South Africa, National Parks, Pretoria, South Africa.
- Hall, M., Page, S. (2002): *The Geography of Tourism and Recreation-Environment, Place and Space*. Routledge, Taylor & Francis Group, London & New York.
- Harris, Urban simulation models in regional science, *Journal of Regional Science*, 25:545-67, 1985. Healey et.al. (eds.).
- Honeyb, M. (2005): *The International ECO-Turism Society, Implementing sustainable Winter end Summer Tourism in Northern and Central Montenegro*, Ljubljana.
- <http://www.nfilipovic.com/photography/mountains-and-nature/023-komovi-2012>
- <http://wladan.blogspot.com/2013/11/durmitor-planina-reljef-zabljak.html>
- <http://www.birdwatchingmn.org/index.php?lng=cg&page=65>
- <http://beforeafter.rs/life/surfing/>
- <http://instatagphoto.com><http://instatagphoto.com/skolaskijanja/>
- <http://www.novosti.rs/vesti/turizam.90.html:387448-Rafting-Tarom-turisticki-hit>
- http://www.dietlgut.at/betriebstool/upload/Image/winter_hinterstoder_gr.jpg
- <http://flickrhivemind.net/Tags/canyon,durmitor>
- <http://www.nparkovi.me/sajt/centri-za-posjetioce/np-skadarsko-jezero>
- http://www.dietlgut.at/betriebstool/upload/Image/winter_hinterstoder_gr.jpg
- <http://wladan.blogspot.com/2013/11/durmitor-planina-reljef-zabljak.html>
- <http://www.nfilipovic.com/photography/mountains-and-nature/023-komovi-2012>
- Hugeget i Fahrid L., Graj, M. (1995): *Magic Landscapes and Ecological Processes*, Champan & Hall, London.
- Iljenko, T. (1998): *Uloga Medija u procesu zaštite prirode*, Beograd.
- Ivanović, Z. (1995): *Prostorna ekonomija, knjiga 2, Urbani aspekti*, Unireks, Nikšić.
- Janković, M., Luburić, V. (2015): *Strategija planiranja održivog razvoja u službi unapređenja nacionalnog parka, key study: NP Durmitor, Medijski dijalozi*, str. 463-490.
- Jovičić, D. i dr. (2007): *Turizam i prostorno planiranje*, Ton Plus, Beograd, 2006, Beograd.
- Jovičić, D. (2000): *Turizam i životna sredina - koncepcija održivog turizma*, Zadužbina Andrejević, Beograd.

- Kemf, E. (1993): In search of a home: people living in or near protected areas. In: Kemf, E. (ed.) *The Law of the Mother: Protecting Indigenous Peoples in Protected Areas*. Sierra Club Books, San Francisco, California, pp. 5-11.
- Koncept prekograničnog razvoja - prostorna perspektiva za Skadarsko jezero (2007), GTZ, Podgorica.
- Kripendorf, J. (1986): *Marketing in Framdenverkehr*, Bern.
- Lepold, A. (1949): *Wildlife management, A sand County Almanac*.
- Lichfield, N., Kettle, P. and Whitbread MM., *Evulation in Planning Process*, (1975): *Urban and Regional Planinning Series*, Vol. 10, Pergamon Press, Oxford.
- Luburić, V. (2007): Razvoj održivih oblika turizma i zaštita životne sredine u regionu Bjelasice i Komova sa posebnom akcentom na NP Biogradska gora, „Tokovi“, časopis za naučna, književna i društvena pitanja, Berane, str. 87-90.
- Luburić, V. (2010): Geo-ekološke karakteristike durmitorskog područja u funkciji prostornog planiranja i njegovog ukupnog razvoja, *Zbornik radova sa naučnog simpozijuma, Geoekologija za 21. vijek – teorijski i aplikativni zadaci*, Zavod za zaštitu prirode Crne Gore, Žabljak – Nikšić.
- Luburić, V. (2010): Prostorni planovi posebne namjene u funkciji regionalnog razvoja, *Zbornik radova, Drugi kongres geografa Srbije*, Novi Sad.
- Luburić, V. (2010): Saradnja NP Durmitor sa UNESCO-m, obrisi sa Međunarodne konferencije o rezervatima biosfere (MAB) u Antaliji, časopis *Nacionalni parkovi*, Podgorica.
- Luburić, V., Bakrač, S., Filipović, D. (2014): The planning and projecting of large energy systems particulare emphasize on the impact to environmental, *Vojno-tehnički glasnik*, Beograd.
- Luburić, V., Mihajlović, A., Mišković, T. (2015): Uloga medija u formiranju i oblikovanju ekološke edukacije u procesima jačanja obrazovanja prema prirodi, *Medijski dijalozi*, Podgorica.
- Lješević, M. (1999): *Koncepcija planske zaštite i unapređenja životne sredine u objektima zaštićene prirodne baštine*, Beograd.
- Lješević, M. (2001): *Zaštita prirode i održivi razvoj - premise kontroverze*, *Glasnik srpskog geografskog društva*, Beograd.
- Lješević, M. (1989): *Protection of carstphenomena in national parks of Montenegro*, *International Conference Environmental Changes in Kants Area*, Brno.
- Lješević, M. i Nikolić, S. (1991): *Ekonomska politika u rešavanju problema zaštite prirodne sredine*, „Zaštita prirode“ br. 4-44, *Republički Zavod za zaštitu prirode*, Beograd.

- Lješević, M. (1996): Geomorfologija i morfogeneza područja NP Durmitor, Priroda NP Durmitor, Geografski fakultet, Beograd.
- Maksin-Mičić M. (2000): Zaštita i rezervisanje prostora – normativnost i praksa, Geografski fakultet, Beograd.
- Marinović-Uzelac (1989): Teorija namjene površina, Tehnička knjiga, Zagreb.
- Martinić, I. (2010): Upravljanje zaštićenim područjima prirode, Planiranje, razvoj i održivost, Šumarski fakultet, Zagreb.
- Master plan, (2008), Strategija razvoja turizma do 2020. godine, Podgorica.
- McAllister, D.M. (1982): Evaluation in Environments of Planning, MIT Press, Cambridge, Massachussets.
- Mičić, M. (2007): Turizam i prostor, Univerzitet Singidunum, Beograd.
- Milenijumski razvojni ciljevi, (2003), UNDP, Podgorica.
- Miller, D.H. (1990): The organizational and Political Environments of Planning Evaluation, in D. Shefer and H. Voogd (eds)
- Nacionalna Strategija biodiverziteta sa akcionim planom (2009), Podgorica.
- Nacionalna Strategija održivog razvoja Crne Gore (2006), Podgorica.
- Nacionalni finansijski plan za zaštićena područja (2012), (NFPZP), UNDP Crna Gora, Podgorica.
- Nikolić, S. (1994): Međudejstvo zaštite prirode i razvoja turizma u nacionalnim parkovima, Zbornik sa naučno-stručnog skupa: Zaštita prirode i turizma u nacionalnim parkovima SR Jugoslavije, Zavod za zaštitu prirode Srbije, posebna izdanja br. 14, Beograd.
- Nikolić, S. (2002): Priroda i turizam Crne Gore, Zavod za zaštitu prirode, Podgorica.
- Pasinović, M. (2006): Menadžment prirodnih i kulturnih resursa, Fakultet za turizam, hotelijerstvo i trgovinu, Bar.
- Pasinović, M. (2001): Područje Kotora na listi svjetske prirodne i kulturne baštine UNESCO, Fakultet za turizam i hotelijerstvo, Kotor.
- Paul, F.J. Eagles and Stephen F.McCOOL (2004): Tourism in National Parks and Protected Areas, PLANNING AND MANGAMENT, School of Forestry, The Uneversity of Montana, USA.
- Pejović, D. (1994): Nacionalni park Lovćen, Zbornik radova, Zavod za zaštitu prirode Srbije, Beograd.
- Pejović, V. (1994): Nacionalni park Skadarsko jezero, Zbornik radova, Zavod za zaštitu prirode Srbije, Beograd.

- Perišić, D. (1985): O prostornom planiranju, IAUS, Beograd.
- Petovar, K. (1983): Društveni preduslovi preseljenja stanovništva u zonama mijenjanja namjene površina, „Naučni skup“ Planiranje i uređenje prostora u zonama velikih strukturalnih promjena na primjeru REIK Kolubara, Knjiga 2, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd.
- Piha, B. (1987): Tehnološka revolucija i prostorno planiranje, Centar, Beograd.
- Plan upravljanja za PP Kozjanski park (2007), Ljubljana.
- Plan upravljanja za NP Biogradska gora (2010), Republički zavod za urbanizam i prostorno planiranje, Podgorica.
- Plan upravljanja za NP Đerdap (2010), Donji Milanovac
- Plan upravljanja za NP Durmitor (2010), Podgorica.
- Plan upravljanja za NP Lovćen (2010), Podgorica.
- Plan upravljanja za NP Plitvice (2007), Zagreb.
- Plan upravljanja za NP Risnjak (2007), Zagreb.
- Plan upravljanja za NP Skadarsko jezero (2010), Podgorica.
- Plan upravljanja za NP Tara (2011-2021), Bajina Bašta
- Plan upravljanja za rezervat prirode Kopački Rit (2010), Tikveš
- Plan upravljanja za RP Škocijanske jame (2006), Ljubljana.
- Plan upravljanja za NP Sjeverni Velebit (2007), Zagreb.
- Ponting, K. (2009): Ekološka istorija svijeta, Odiseja, Beograd.
- Prato, T., Fagre, D. (2005): National Parks Q Protected Areas-Approaches for Balancing Social, Economic and Ecological values, Blackwell Publishing, Ames.
- Pravci razvoja CG ekološke države (2002), EPCD, Podgorica, Beograd.
- Program integralnog razvoja Durmitorskog područja (1996), studija, Beograd.
- Program razvoja planinskog turizma u Crnoj Gori (2005), Međunarodni institut za turizam, Ljubljana.
- Programmes on the Enviroment - the SEA Direktive (2001).

- Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine (2008), Podgorica, „Službeni list Crne Gore“ br. 24/08.
- Prostorni plan područja posebne namjene za Morsko dobro Crne Gore (Predlog) (2014), RZUP, Monte CEP, Podgorica, Kotor.
- Prostorni plan posebne namjene za NP Đerdap (2013), „Službeni glasnik RS“, br. 04/13.
- Prostorni plan posebne namjene za NP Durmitor (Predlog) (2014), Podgorica
- Prostorni plan posebne namjene za NP Lovćen (2014), Podgorica, „Službeni list Crne Gore“, br. 26/14
- Prostorni plan posebne namjene za NP Skadarsko jezero (2001), Podgorica, „Službeni list Crne Gore“ br. 46/01.
- Prostorni plan Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 88/10).
- Prostorni plan posebne namjene za NP Tara („Službeni glasnik RS“, br. 11/10).
- Prostorni plan posebne namjene za region Bjelasice i Komova (2010), RZUP, Podgorica, „Službeni list Crne Gore“ br. 40/10.
- Protected Areas in – Sight, The Journal of the EUROPARC Federation, vol. 6 December 2014.
- PUP - Prostorno urbanistički plan Mojkovac (2011), Republički zavod za urbanizam i planiranje, Podgorica, „Službeni list Crne Gore“ br. 34/11.
- PUP - Prostorno urbanistički plan za opštinu Plužine (2012), Juginus, Nikšić, „Službeni list Crne Gore“ br. 32/12.
- PUP - Prostorno urbanistički plan za opštinu Žabljak (2012), Juginus, Nikšić, „Službeni list Crne Gore“ br. 22/11.
- Radojičić, B. (2008): Geografija Crne Gore - Regije, knjiga 3, Podgorica.
- Radović, M. (1994): Zaštita prirode i razvoj turizma nacionalnog parka Durmitor u kontekstu integralnog razvoja Durmitorskog područja, Zbornik radova, Zavod za zaštitu prirode Srbije, Beograd.
- Radović, M. (2010): Turistička geografija Crne Gore, Nikšić, 2010.
- Radović, M. (1992): Durmitor - priroda, ljudi, nasljeđe, razvoj, Monografija, Centar za razvoj durmitorskog područja, Žabljak.
- Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC), National SEA Activities (2007).
- Sevcsik, A. (2014): Nature's Havens on the Danube, Protected Areas from source

to Delta, Debrecin.

Skadarsko jezero - Stanje i perspektive (2011), Zbornik radova, CANU, Podgorica.

Stevanović, V. (2008): Nacionalni parkovi Srbije - centri biodiverziteta i refugijumi ugrožene flore i faune. In: Sinopsisi predavanja seminara - Nacionalni parkovi Srbije, 6-7, Biološki fakultet, Univerziteta u Beogradu, Beograd.

Stojanović, V. (2003): Specijalni rezervat prirode „Gornje Podunavlje“, Gea, Institut za geografiju i Društvo geografa Vojvodina, Novi Sad.

Stojanović, V., Pavić, D., Pantelić, M. (2014) Geografija životne sredine, Departman za Geografiju, turizam i hotelijerstvo, Univerzitet u Novom Sadu.

Stojkov, B. (1990): Iskustva razvijenih evropskih zemalja u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd.

Strategija održivog razvoja za centralnu i sjevernu regiju u Crnoj Gori, UNDP (2005), Podgorica.

Strateški plan razvoja Opštine Plužine (2012-2017), Plužine.

Studija Analize opcija za upravljanje zaštićenim područjima u Crnoj Gori (2014), UNPD, Podgorica.

Studija opravdanosti proglašenja prostora Prokletija nacionalnim parkom - Stručna podloga (2008), Zavod za zaštitu prirode, Podgorica.

Studija opravdanosti proglašenja RP Piva (2011), Zavod za zaštitu prirode Crne Gore, Podgorica.

Studija opravdanosti za proglašenje RP Komovi (2011), Zavod za zaštitu prirode Crne Gore, Podgorica.

Stalton S., Dudley N. (2012), Ekonomija ekosistema i biološke raznovrsnosti (TEEB), Glend, Swiss.

Tomas, L., Middleton, J. (2003): Guidelines for Management Planning of Protected Areas, IUCN Gland, AND WPCA Cambridge.

Tošković, D., (1995): Uvod u prostorno planiranje, Geo Knjiga, Beograd.

Tourism and Environment in the Europe countries, by Antonhny ELLUL (Malta), (1995).

United Nations List of Protected Areas, Compiled by Stuart Chape, Simon Blyth, Lucy Fish, Phillip Fox and Mark Spalding, IUCN – The World Conservation Union, UNEP World Conservation Monitoring Centre, 2003.

United Nations List of Protected Areas (2004), UNEP/WCMC.

Uputstvo za primjenu kategorija upravljanja za zaštićena prirodna područja, (1999), IUCN, Euro park federacija.

Vasović, M. (1985): Regionalna geografija za prostorno planiranje, „RAD“, Beograd.

Vidaković, P. (1989): Nacionalni parkovi i turizam, Zavod za zaštitu prirode i Institut za turizam, Zagreb.

Vujić, A. (2008): Zaštita prirode, Departman za biologiju i ekologiju, Prirodno-matematički fakultet, Univerzitet u Novom Sadu, Novi Sad.

Wernert et al., (1997): Our National Parks (new revised edition), America's Spectacular Wilderness Heritage, The Rider's Digest Asociation, New York, Montreal.

WWF (World Wildlife fund), (2008), Analiza situacije za Nacionalni park Durmitor, Beograd.

www.fb.me/MojaCrnaGora

www.kalkalpen.at

www.navodi.com

www.slobodnadalmacija.hr/Sport/.../Default.aspx

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vodama („Službeni list Crne Gore“, br. 32/11).

Zakon o koncesijama („Službeni list Crne Gore“, br. 08/09).

Zakon o nacionalnim parkovima („Službeni list Crne Gore“, br. 26/14).

Zakon o raftingu („Službeni list Crne Gore“, br. 53/11).

Zakon o slatkovodnom ribarstvu („Službeni list Crne Gore“, br. 40/11).

Zakon o SPU - Strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu („Službeni list Crne Gore“, br. 80/05).

Zakon o šumama („Službeni list Crne Gore“, br. 55/10).

Zakon o turizmu („Službeni list Crne Gore“, br. 61/10).

Zakon o uređenju, planiranju i građenju objekata („Službeni list Crne Gore“, br. 41/08)

Zakon o zaštiti prirode Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 51/08).

Zakon o zaštiti prirode Republike Hrvatske (NN br.70/5, 139/08 i 57/11).

Zakon o zaštiti prirode Srbije („Službeni glasnik RS“ br. 36/09 i 88/10).

Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni list Crne Gore“, br. 48 /08).

BIOGRAFIJA



Veselin Luburić je rođen 19. 02. 1976. godine u Plužinama. Osnovnu školu završio je u Plužinama, srednju školu završio je u Nikšiću a osnovne studije završio je na Filozofskom fakultetu u Nikšiću, odsjek za istoriju i geografiju, 2000. godine. Magistarske studije završio je na Prirodno-matematičkom fakultetu u Beogradu, odsjek za geografiju – smjer za geoprostorne osnove životne sredine. Magistrirao je na temu „Mogućnosti unapređenja zaštite prirode u Crnoj Gori“, 2006. godine. Doktorant je na Prirodno-matematičkom fakultetu u Novom Sadu, departman za geografiju, turizam i hotelijerstvo. Objavio je i izložio veliki broj stručnih i naučnih radova u zemlji i inostranstvu i učestvovao na brojnim naučnim simpozijumima.

Karijeru je počeo kao profesor istorije i geografije u Gimnaziji „Stojan Cerović“ u Nikšiću, područno odjeljenje u Plužinama. Nakon toga radio je u Državnom arhivu Crne Gore. Od 2007. godine zaposlen je u JP Nacionalni parkovi Crne Gore, najprije kao šef za unapređivanje i razvoj a nakon toga kao savjetnik za razvoj. Od 2013. godine angažovan je kao saradnik na Univerzitetu Mediteran, Fakultet za poslovne studije menadžmenta u zaštićenim područjima. Angažovan je i kao gostujući predavač na Fakultetu za turizam Univerziteta Mediteran, na Fakultetu za turizam, biznis i hotelijerstvo u Budvi i na Univerzitetu Donja Gorica.

Učesnik je u izradama prostornih planova posebne namjene, planova i programa upravljanja za zaštićena područja, angažovan je kao projekt-menadžer i koordinator u više regionalnih i međunarodnih projekata iz oblasti zaštite životne sredine. Član je Savjeta za upravljanje Regionalnim parkom Piva.

UNIVERZITET U NOVOM SADU
PRIRODNO-MATEMATIČKI FAKULTET
DEPARTMAN ZA GEOGRAFIJU, TURIZAM I HOTELIJERSTVO

KLJUČNA DOKUMENTACIJSKA INFORMACIJA

Redni broj:

RBR

Identifikacioni broj:

IBR

Tip dokumentacije:

Monografska dokumentacija

TD

Tip zapisa:

Tekstualni štampani materijal

TZ

Vrsta rada:

Doktorski rad

BP

Autor:

Veselin Luburić

AU

Mentor:

dr Vladimir Stojanović

MN

Naslov rada: Uvođenje novih upravljačkih mjera
NR u zaštićenim područjima sa ciljem
unapređenja modela zaštite prirode
u Crnoj Gori

Jezik publikacije: Srpski / latinica
JP

Jezik izvoda: Srpski
JI

Zemlja publikacije: Srbija
ZP

Uže geografsko područje: Vojvodina
UGP

Godina: 2016.
GO

Izdavač: Autorski reprint
IZ

Mjesto i adresa: PMF, Trg D. Obradovića 3, N. Sad
MA

Fizički opis rada:	14 poglavlja, 267 strana, 46 slika,
FO	13 tabela, 10 grafikona, 16 karti,
1 dijagram	
Naučna oblast:	Geografija
NO	
Naučna disciplina	Društvena geografija
ND	
Predmetna odrednica /	Crna Gora, zaštićena područja, planiranje,
Ključne riječi:	upravljanje, održivi razvoj,
PO	strategija razvoja, prostorni planovi
	posebne namjene, planovi i
	programi upravljanja, međunarodne
	konvencije
UDK:	
Čuva se:	Biblioteka Departmana za geografiju,
ČU	turizam i hotelijerstvo, N. Sad.
Izvod:	Potreba za organizovanom zaštitom
IZ	i upravljanjem zaštićenim
	područjima prirode javila se krajem XIX

vijeka. To koindicira sa konstituisanjem prvog Nacionalnog parka na svijetu, Jelouston, Amerika.

Formalno su za nacionalne parkove proglašena područja Durmitora, Lovćena i Biogradske gore 1952. godine. Sljedeće zaštićeno područje, Skadarsko jezero, proglašeno je 1983. dok je najmlađi Nacionalni park Prokletije formiran 2009. godine.

Najmlađe zaštićeno područje u Crnoj Gori je Regionalni park Piva.

Činjenica da je Crna Gora prva deklarirana ekološka država na svijetu, što je Ustavom definisana kategorija, obavezuje sve subjekte na lokalnom, regionalnom i državnom nivou da se aktivno uključe u proces organizovanog upravljanja i zaštite područja prirode i da na kompleksan način rade na unapređenju i održivom korišćenju njihovih resursa.

Primarna funkcija u svim tim procesima mora biti zaštita prirodnih elemenata, staništa, vrsta i habitata.

Datum prihvatanja teme: 19. 01. 2015.

DP

Datum odbrane

DO

Članovi komisije::

1.) dr Vladimir Stojanović, redovni

prof. PMF, u Novom Sadu

2.) dr Jasmina Đorđević, redovni

prof. PMF, u Novom Sadu

3.) dr Dejan Filipović, redovni

prof. PMF, u Beogradu,

dekan Geografskog fakulteta

4.)

UNIVERSITY IN NOVI SAD
FACULTY OF NATURAL SCIENCES
DEPARTMENT OF GEOGRAPHY, TOURISM
AND HOTEL MANAGEMENT

KEY DOCUMENT INFORMATION

Serial Number:

RBR

Identification Number:

IBR

Documentation Type:

Monographic Documentation

TD

Type of Record:

Printed Text Material

TZ

Type of paper:

PhD dissertation

BP

Author:

Veselin Luburic

AU

Mentor:

Dr Vladimir Stojanovic

MN

Headline of the dissertation:

The introduction of new management

NR

measures in protected areas

with the aim of enhancing improving models of

nature protection of Montenegro

Publication Language:

Serbian / latin

JP

Language statements:

Serbian

JI

Country of publication:

Serbia

ZP

Geographical area:

Vojvodina

UGP

Year: 2016.

GO

Publisher:

Author Reprint

IZ

Place and Adress	PMF, Trg D. Obradovica 3, N. Sad
MA	
Physical Description:	14 chapters, 267 pages, 46 pictures,
FO	13 tables, 10 graphs, 16 maps,
1 diagrams	
Scientific area:	Geography
NO	
Scientific Discipline:	Human Geography
ND	
Subject Heading /	Montenegro, protected areas, planning,
KeyWords:	management , sustainable development,
PO	development strategies, spatial plans,
	special purpose, plans andprograms
	management,international conventions
To be kept in:	Library of the Department of Geography,
CU	Tourism and Hotel Management, N. Sad.
Extract:	The need for an organized protection
IZ	and management of protected natural
	areas emerged in the late XIX century.

It coincides with the establishment of the first national park in the world, Yellowstone, USA.

Areas of Durmitor, Lovcen and Biogradska Gora were formally declared national parks in 1952.

Skadar Lake became protected area in 1983, while the youngest national park Prokletije was declared in 2009.

The youngest protected area in Montenegro is the Regional Park Piva.

The fact that according to the Constitution Montenegro was declared the world's first ecological state, obliges all parties at local, regional and state level to actively engage in a process of organized management and protection of natural areas, as well as to work on improvement and sustainable usage of their resources. Primary function in all those processes should be the protection of natural elements, species and habitats.

Date of accepting the dissertation:

19. 01. 2015.

DP

Defense date:

DO

Members of the Committee:

- 1.) dr Vladimir Stojanovic, professor
Faculty of Natural Sciences, Novi Sad
- 2.) dr Jasmina Djordjevic, professor
Faculty of Natural Sciences, Novi Sad
- 3.) dr Dejan Filipovic, professor
Faculty of Natural Sciences,
Belgrade, Dean of the Faculty of Geography
- 4.)