



HEINRICH
BÖLL
FOUNDATION



ЦЕНТАР ЗА
ИСТРАЖИВАЊЕ
БИОДИВЕРЗИТЕТА
CENTER FOR
BIODIVERSITY
RESEARCH

Novi pogledi na upravljanje zaštićenim područjima prirode: slučaj Nacionalnog parka „Fruška gora“

*The new perspectives on protected areal management:
case of Fruška gora National Park*



Decembar, 2021. Novi Sad

Executive summary

Observed management practices of the Fruška Gora National Park in recent years raised significant concern among citizens and local civil society organizations and groups, pioneered by „Odbranimo šume Fruške Gore“ Movement. Initially tasked to research those practices and its effects on this protected area and its natural values, this analysis aims to assess effectiveness of biodiversity protection goals and measures proclaimed in the national park’s management plans and programs. For this reason, data about natural values described in the study of the protection of this area made by Nature Conservation Institute of the Province of Vojvodina, as well as data on species and habitats described in the assessments of the area as Important Bird Area (as well as Special Protected Area) and Proposed Site of Community Importance have been analysed. Protection of these values is then evaluated in the available documents (10-year protection plans and yearly protection programs) adopted by the park management, together with the forest management plans. Only a fraction of species and habitats of national and international (primarily EU) conservation importance are addressed in goals and measures, and the overall effectiveness and purposefulness of those is low. Nature protection measures incorporated into forest management are inconsistent, offering restrictions for forestry practices that are not sufficient enough to preserve strictly protected species and habitats. Available data on forestry practices, as well as measures proposed in plans and programs that are aimed at protection of forest ecosystems, largely ignore the need for less intensive exploitation and conservation of old, less productive forests. Reports about implementation of plans and programs, which should be public documents, were not made available even after several requests by civil society organizations. That speaks in its own right about park management’s views on access to information and inclusion of civil stakeholders into the decision-making processes, despite clear obligations prescribed by both national legislation and international agreements, namely Aarhus convention. Finally, nature protection policies and management practices of the protected area do not justify its categorization as IUCN category II (as it is described in the management plans) and significant changes are needed in order for the area to hold up to the standards of a national park.

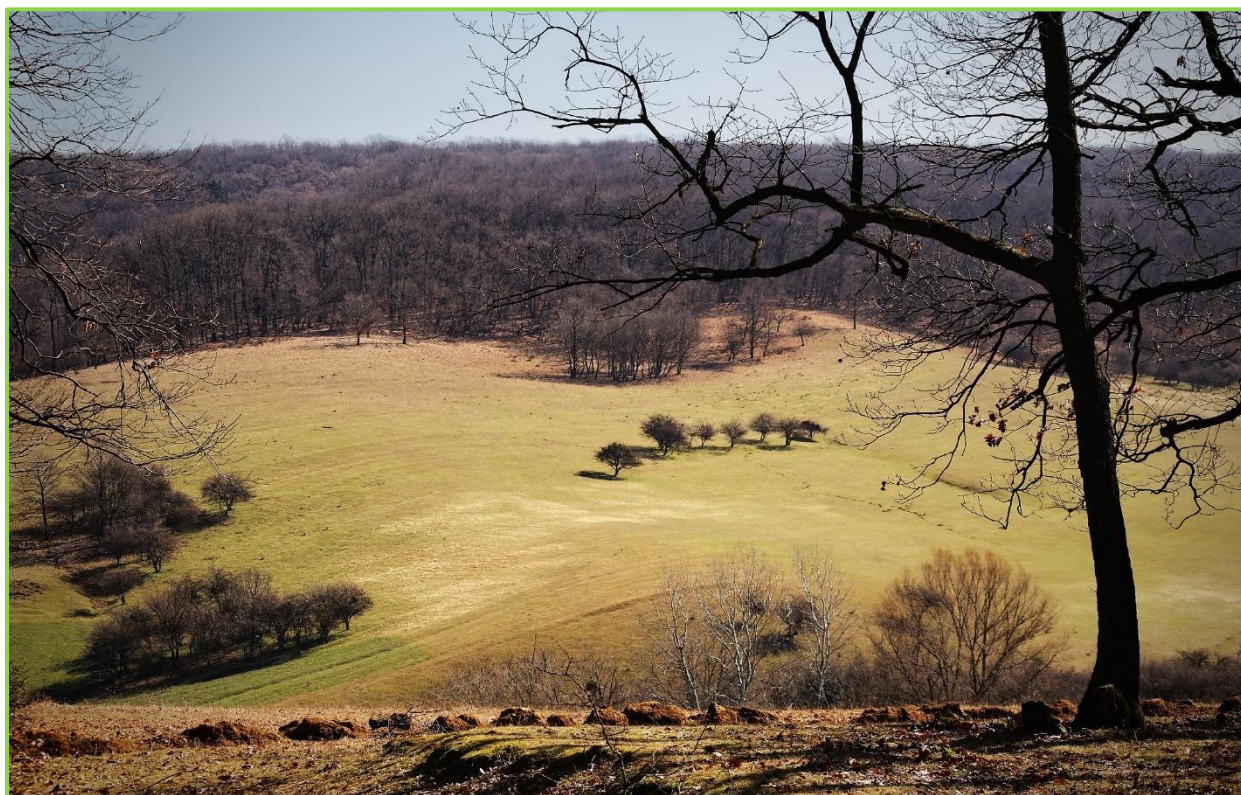
Sadržaj

Uvod	4
I Vrednosti biodiverziteta Nacionalnog parka „Fruška gora“ prepoznate u dokumentima zaštite prirode	6
II Zaštite biodiverziteta Nacionalnog parka „Fruška gora“ u dokumentima upravljača	12
II 1. Zaštita biodiverziteta u planovima upravljanja	12
II 2. Usklađenost planova i programa upravljanja u periodu 2011-2021.	22
II 3. Osnove gazdovanja šumama i njihov uticaj na vrednosti biodiverziteta	32
III Primeri dobre prakse	34
IV Preporuke	42

Uvod

Područje Fruške gore prvi je nacionalni park u Srbiji, proglašen 1960. godine. Osnovna vrednost zbog koje je područje tada zaštićeno bilo je bogatstvo šuma. Danas se Fruška gora štiti radi održanja vrednih šumskih, stepskih i šumostepskih staništa, očuvanja staništa i populacija brojnih vrsta flore i faune, nalazišta fosila, jedinstvenog brdskog predela, reke Dunav i brojnih izvorišta, kao i kulturno-istorijskih spomenika. Pa ipak, i pored duge istorije zaštite, nekoliko izmena propisa koji je uređuju, i uopšte unapređenih standarda zaštite prirode na koje se Republika Srbija u poslednjoj deceniji obavezala pristupajući međunarodnim sporazumima i evropskim integrativnim procesima, upravljanje ovim zaštićenim područjem zadržalo je konzervativna obeležja. Staralac ovog zaštićenog područja, Javno preduzeće „Nacionalni park Fruška gora“, svojim radom bi trebalo da nastoji da očuva i unapredi osnovne vrednosti zbog kojih je područje zaštićeno. U skladu sa tim, upravljač kao osnovne delatnosti navodi: zaštitu, očuvanje i unapređivanje biogeografskih obeležja područja, ekosistema i raznovrsnosti izvorne flore, faune i fungije, kao i sprečavanje aktivnosti koje mogu narušiti osnovna obeležja i druga svojstva nacionalnog parka; naučno-istraživačku aktivnost; kulturno-obrazovnu aktivnost; prezentaciju i popularizaciju vrednosti nacionalnog parka; projektovanje i uređivanje područja, kao i sanaciju i revitalizaciju ugroženih delova Nacionalnog parka. Sporedne delatnosti kojima se bavi upravljač u okviru zaštićenog područja su: uzgoj, zaštita i iskorišćavanje šuma; uzgoj divljači i organizovanje lova; ribarstvo na jezerima i ribnjacima; turističko posredovanje; prodaja raznih prehrambenih (divljač, riba, gljive, lekovito bilje, šumski plodovi...) i neprehrambenih proizvoda (građevinsko, ogrevno i celulozno drvo) i dr. Međutim, u poslednjim godinama, tokom kojih je poraslo interesovanje organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom prirode za ovaj nacionalni park, naročito Pokreta „Odbranim šume Fruške Gore“, prikupljeno je mnogo podataka koji govore o upravljanju ovim područjem koje, prioritiziranjem sporednih delatnosti, prevashodno iskorišćavanja šuma, ugrožava očuvanje prirodnih vrednosti na osnovu kojih je Fruška gora proglašena nacionalnim parkom.

S tim u vezi, posmatrane su vrednosti biodiverziteta Nacionalnog Parka „Fruška gora“ opisane u studiji zaštite koju je izradio Pokrajinski zavod za zaštitu prirode, kao i vrste i staništa od značaja za politike zaštite prirode Evropske unije, čije značajne populacije nastanjuju teritoriju Republike Srbije, odnosno teritoriju Nacionalnog parka. U trenutku pisanja ove analize te vrednosti su identifikovane u okviru programa IBA (Important Bird Area), kao Značajno područje za ptice Fruška gora, prema kriterijumima međunarodne organizacije za zaštitu ptica *BirdLife International*, zbog čega je Nacionalni park deo ekološke mreže Republike Srbije. Kako su slični kriterijumi primenljivi i u pogledu populacija značajnih za Evropsku uniju, ovo Frušku Goru kvalifikuje kao predlog posebnog zaštićenog područja (proposed Special Protected Area – pSPA) prema Direktivi o pticama Evropske unije, a zbog pristustva drugih konzervaciono značajnih vrsta biljaka i životinja i staništa, i kao predloženo područje od značaja za zajednicu (proposed Site of Community Interest – pSCI) prema Direktivi o staništima Evropske unije. Prema tome, svrha ovog dokumenta je da pruži uvid u moguće načine upravljanja prirodnim vrednostima u kom bi glavni aspekt u dokumentima planiranja, odnosno u praksama upravljača, bio aspekt unapređenja ekosistemskog, specijskog i genetičkog diverziteta područja.



Kišelez – jedna od najlepših i zaštitarski najznačajnijih šumskih livada na Fruškoj gori © Goran Vučićević

I Vrednosti biodiverziteta Nacionalnog parka „Fruška gora“ prepoznate u dokumentima zaštite prirode

Studija zaštite Nacionalnog parka „Fruška gora“

Studija zaštite Nacionalnog parka „Fruška gora“, koja prema nacionalnom zakonodavstvu predstavlja dokumentacionu, stručnu osnovu za proglašenje zaštićenog područja, dostavljena je u svom konačnom obliku resornom Ministarstvu 2015. godine, za potrebe izmena spoljašnjih i unutrašnjih granica Nacionalnog parka.

Prateći standardnu formu ovakvih dokumenata, studija obrazlaže predlog pokretanja zaštite, pružajući relevantne podatke neophodne za formalnu identifikaciju zaštićenog područja, opis (pored ostalog) prirodnih odlika područja, ocenu stanja njegove životne sredine sa faktorima ugrožavanja, njegovo prostorno određenje sa režimima i merama zaštite, koncept zaštite sa analizom zainteresovanih strana i usklađivanja potreba zaštite sa ovim stranama, kao i obaveze u pogledu upravljanja područjem.

Među podacima identifikacione liste u studiji zaštite, od značaja za ovu analizu je podatak da je područje smešteno u IUCN kategoriju II, prema kojoj je ono Nacionalni park. U Svetskoj bazi podataka zaštićenih područja (World Database on Protected Areas), Nacionalni park Fruška gora smešten je u kategoriju V - zaštićeni predeo, sa prevashodnim ciljem zaštite i očuvanja važnih predela, uz zaštitu njihovih prirodnih i drugih vrednosti stvorenih interakcijom sa čovekom, kroz tradicionalne prakse upravljanja.¹ Najvećim svojim delom studija predlaže upravljanje, odnosno korišćenje resursa područja u skladu sa principima kategorije V.

Već među podacima u identifikacionoj listi, nalaze se i podaci o međunarodnom statusu zaštićenog područja, prepoznajući ga kao međunarodno značajno stanište ptica (IBA), kao područje predloženo za upis u botanički značajna područja Srbije (Important Plant Areas -

¹ UNEP-WCMC (2021): Protected Area Profile for Nacionalni Park Fruska Gora from the World Database of Protected Areas, December 2021. Dostupno na: www.protectedplanet.net

IPA) i kao odabrano područje za dnevne leptire (Prime Butterfly Areas - PBA). Studija ovde navodi i da se u obuhvatu IBA i IPA nalaze i lokaliteti predloženi za proširenje granica, odnosno da se PBA okvirno poklapa sa tadašnjim granicama Nacionalnog parka, na osnovu čega se može zaključiti da su u tom trenutku podaci o prirodnim vrednostima uzeti u obzir prilikom planiranja njihove dalje zaštite.

Studija precizno određuje osnovne biodiverzitetske vrednosti Nacionalnog parka, na čiju se zaštitu obavezuje upravljač, i koja se dalje razrađuje u tom i ostalim dokumentima zaštite prirode, prevashodno donetim planovima i programima upravljanja. To su:

- Šumski ekosistemi, prevashodno hrastovih šuma – panonskih termofilnih šuma, reliktnih termofilnih šuma hrastova sa grabićem, mediteranskog obeležja;
- jedinstvena iskonska stepska i šumo-stepska staništa u Panonskoj niziji;
- staništa i populacije divlje flore nacionalnog i evropskog značaja sa prisustvom panonskih endemskih i reliktnih vrsta iz tercijara i perioda kseroterma; odlikuju se bogatstvom vrsta iz porodice orhideja;
- stanište preko 200 vrsta ptica, među kojima su orao krstaš, orao kliktaš, crna roda, golub dupljaš, crna žuna, belovrata muharica i crnoglava strnadica;
- tekunica, globalno ugrožena vrsta, čija su staništa na stepskim pašnjacima u nestajanju.

Osim toga, u pregledu lokaliteta predviđenih za proširenje granica zaštite, na njih 18 (Kišelez, Milovanovo brdo, Grabovački pašnjaci, Livade u okolini Čerevića, Časorske livade, Dumbovačke livade, Kesten, Repušnica, Direk, Kurjakovac, Krušedolski pašnjak, Neradinski do, Jazovači pašnjaci, Remetski do, Mandeloški pašnjaci, Ležimirski pašnjaci, Sotsko jezero i Ade i sprudovi pored naselja Brazilija), pobrojano je ukupno 64 populacije i zajednice koje studija smatra konzervaciono značajnim, ponegde i sa procenama broja jedinki.

Slični podaci predstavljeni su i u odeljku koji obrazlaže promene unutrašnjih granica – na 11 lokaliteta (Stražilovo, Ignjatov hrast, Vilin kamen, Vrbica, Popovica, Zmajevac - Kamenar, Drenovac, Ravni breg, Čerevički potok, Široki car i Gradac), pobrojano je ukupno 20 konzervaciono značajnih populacija i zajednica, ponegde uz detaljna objašnjenja o ekološkim uslovima koji im pogoduju. Uz obrazloženja izmena režima zaštite na ovim lokalitetima

izrađivač ponegde ukazuje na populacije takozvanih NATURA 2000 vrsta, mada nije jasno u kom udelu pomenute populacije učestvuju u nacionalnim evropski značajnim populacijama. Za sve ove lokalitete date su jasne prostorne odrednice.

Imajući u vidu da je ovo revizija studije područja koje je u trenutku njene izrade pod zaštitom preko 60 godina, očekuje se da podaci sličnog kvaliteta postoje i za ostale celine u okviru Nacionalnog parka, počevši od 34 (odnosno 32, izuzimajući dva mala geomorfološka i paleontološka) lokaliteta u režimu zaštite prvog stepena. Shodno iznetom, može se reći da za određeni broj vrednih staništa (i na njima nastanjenih vrsta) postoji utvrđeno „nulto stanje“, i osnovni uslovi neophodni za sprovođenje monitoringa.

Studija dalje (u poglavlju III Ocena stanja životne sredine područja) opisuje različite okolnosti od značaja za planiranje i sprovođenje zaštite, počevši od opšte ocene stanja životne sredine područja (ukazujući na veliki uticaj čoveka i njegovu vezu sa skromnom autohtonošću biljnih zajednica, usled njihove degradacije i ugrožavanja), osnovnih faktora ugrožavanja i osobenosti ugroženosti šuma Fruške gore. Detaljno su opisani faktori ugrožavanja:

- Degradacija šume i visok udeo (preko 80%) izdanačkih šuma, uticaj širenja srebrne lipe na sastav, starosnu strukturu, vitalnost šume i gubitak njene mešovitosti; a propisuje obnovu hrastovih šuma kao osnovni zadatak u sprečavanju degradacije šumskih ekosistema;
- ugrožavanje osetljivih ekosistema stepskog karaktera preoravanjem i prenamenom u površine intenzivne poljoprivrede, obrastanje pašnjaka usled odumiranja ispaše, te nalaže hitnost njihovog očuvanja i unapređenja;
- uticaj kopova na pejzaž i osiromašenje ekosistema, ukazujući na neophodnost završetka projekata rekultivacije (na 11 od 20 kopova);
- uticaj urbanizacije i širenja infrastrukture, naročito uzimajući u obzir blizinu i brojnost naselja i vikendica i vikend zona koja okružuju i ispresecanost Nacionalnog parka putevima različitog reda (od pešačkih staza, preko šumskih, zemljanih puteva do asfaltnih, i planiranih magistralnih puteva) koji dovode do fragmentacije i zagađenja staništa i uznemiravanja populacija koje ih nastanjuju;

- posledice bombardovanja 1999. godine i uticaj na prirodne vrednosti i resurse, ali i materijalna i kulturna dobra, te opasnost od erozije i nastanka goleti;
- unošenje alohtonih vrsta biljaka i životinja, naročito zasade bora i bagrema i njihov negativan uticaj na prirodnu vegetaciju i izgled predela, širenje ambrozije, ali i unošenje fazana kao konkurenta jarebici;
- zagađenje, kako hemijsko u vidu emisija saobraćaja kroz Nacionalni park, emisija industrijskih postrojenja koja ga okružuju, izlivanje nedovoljno prečišćenih voda, tako i ono u vidu otpada od posetilaca, naselja i vikend zona, koje posebno ugrožava livade i pašnjake.

U istom ovom poglavlju, u posebnom odeljku, opisane su osobenosti ugroženosti šuma Fruške gore, uporedo sa instrumentima za unapređenje njihovog stanja. Izrađivači studije ovde jasno ukazuju na:

- Nepovoljne uticaje intenzivnog šumarstva, odnosno potrebu za smanjenjem njegovog intenziteta (kao i drugih vidova antropogenog narušavanja) na celom prostoru Fruške gore, na kojoj je prioritetna aktivnost zaštita prirode u svim njenim oblicima, zbog koje je proglašena nacionalnim parkom;
- visoku vrednost starih šuma, najmanje eksploatisanih i šuma sa prirodnim procesom razgradnje za očuvanje živog sveta, nasuprot onim najviše eksploatisanim sa velikim udelom lipe, bez starih i šupljih stabala, kao i alohotnih vrsta;
- povećanje površina u režimu prvog stepena, odnosno nepovoljni efekti ukupne i pojedinačno male površine ovih lokaliteta (zanemarljivih 3,5% površine područja);
- sistematsko gazdovanje degradiranim šumama, za šta su potrebna veća finansijska ulaganja, uz obnovu sastojina sa više vrsta hrastova i grabićem i van prostora sa strogom zaštitom, sa ciljem očuvanja ekosistemskog diverziteta, nasuprot floristički i strukturno najsiromašnijim sastojinama u kojima dominira srebrna lipa, često bez sprata žbunova.

Sve izložene argumente (neophodnost očuvanja reprezentativnih biogeografskih obeležja područja i njegovog biodiverziteta, različite mere za unapređenje šumskih, šumo-stepskih,

travnih i vlažnih ekosistema) izrađivač studije zaključuje u poglavlju o režimima zaštite (IV), posebno u odeljku koji propisuje mere očuvanja i unapređenja pod režimom zaštite II i III stepena (koji zajedno obuhvataju približno 96,5% površine Nacionalnog parka). U ovom odeljku, ali i u odeljku u kom su date smernice za unapređenje (V 2.) posebno je istaknuta važnost monitoringa prirodnih vrednosti, pre svega najugroženijih i indikatorskih organizama i procesa, na osnovu kojih je neophodno definisati buduće upravljanje.

Shodno prethodno iznetom, ocenjujući studiju, može se zaključiti da pruža jasan okvir za postavljanje delotvornih ciljeva nižih dokumenata zaštite, odnosno, da ne propušta da identifikuje okolnosti na osnovu kojih se mogu odrediti glavni progresivni ciljevi razvoja upravljanja područjem – uključujući i one koje uključuju i izmene u politikama drugih sektora (poziv na višesektorsko angažovanje da se upravljač oslobodi opterećenja finansiranja korišćenjem resursa koji čuva).

Značajno područje za ptice (IBA) i posebno zaštićeno područje (pSPA)

Područje Nacionalnog Parka „Fruška gora“ najvećim svojim delom obuhvata i značajno područje za ptice (IBA RS006 Fruška gora), označeno u okviru istoimenog programa međunarodne organizacije *Birdlife International*.² Područje je označeno na osnovu podataka o populacijama vrsta koje svojom brojnošću predstavljaju značajne delove evropskih populacija tih vrsta, i kao takvo predstavlja deo ekološke mreže Republike Srbije. Prema Uredbi o ekološkoj mreži, ovakvim područjima upravlja se na način koji obezbeđuje očuvanje povoljnog stanja populacija strogo zaštićenih i zaštićenih divljih vrsta od nacionalnog i međunarodnog značaja.³ Prema reviziji liste vrsta IBA sa značajnim populacijama iz 2009. (koja bi u obzir trebalo da uzimaju planovi i programi na snazi pre 2019., kada je objavljena nova revizija liste) područje Nacionalnog parka nastanjuju populacije osam vrsta čije su

² BirdLife International (2022): Important Bird Areas factsheet: Fruska gora. Dostupno na: <http://datazone.birdlife.org/site/factsheet/fruska-gora-iba-serbia>

³ Uredba o ekološkoj mreži („Službeni glasnik RS“, br. 102/2010 od 30.12.2010. godine). Dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2010/102/3/reg>

populacije u granicama područja prepoznate kao evropski značajne. Revizija liste vrsta područja značajnog za ptice iz 2019. sadrži šest vrsta, od čega se dve vrste (patuljasti orao i srednji detlić) nalaze se na Aneksu I Direktive o pticama Evropske unije, za koje za države članice postoje obaveza proglašenja posebnih zaštićenih područja (SPA) koje će obezbediti opstanak tih populacija, što je ujedno i obaveza Republike Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Ujedno, jedna od ovih vrsta (patuljasti orao) je strogo zaštićena vrsta koja je u “Crvenoj knjizi kičmenjaka Srbije III – ptice” označena kao ugrožena (Endangered), što takođe implicira primenu posebnih mera zaštite na područjima koja nastanjuje.

Područje od značaja za zajednicu (pSCI)

Iako predlog područja od značaja za zajednicu (proposed Site of Community Importance), kao ni predlog posebnog zaštićenog područja, nije bio pripremljen u periodu kada su sastavljani i usvajani planovi upravljanja područjem, podaci o barem nekim od prirodnih vrednosti bitnih za određenje područja kao značajnog morali su biti poznati upravljaču i uzeti u obzir prilikom sprovođenja godišnjih planova. U Nacionalom parku sreće se sedam različitih tipova šumskih staništa značajnih prema Direktivi o staništima Evropske unije (nalaze se na Aneksu I)⁴, koji se nalaze u osam prostornih celina (Stražilovo-Paragovo, Vrdnik-Morintovo, Popovica-Majdan-Zmajevac, Beočin-Manastir-Katanske livade-Osovlje, Andrevlje-Testera-Hajdučki breg, Šuljamačka glavica-Kraljevac, Biklav, Janok, Gvozdjenjak-Lice, Lipača-Vorovo-Šidsko cerje) ukupne površine 13.097 ha, zbog kojih je teritorija parka označena kao područje od značaja za zajednicu. Pored toga, na celom području se sreće 30 različitih vrsta nalazi na aneksu IV Direktive, tj. uživaju strogu zaštitu, od čega se sedam (šest vrsta životinja i jedna vrsta biljke) nalazi i na Aneksu II, na kom su pobrojane vrste zbog kojih se uspostavljanju područja od značaja za zajednicu i u skladu sa čijim ekološkim potrebama se tim područjima mora upravljati.

⁴ COUNCIL DIRECTIVE 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, (OJ L 206 22.7.1992, p. 7). Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31992L0043>

II Zaštite biodiverziteta Nacionalnog parka „Fruška gora“ u dokumentima upravljača

1. Zaštita biodiverziteta u planovima upravljanja

Razmatrana su dva dostupna dokumenta, Plan upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2011-2020, kao i Plan upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2018-2027, koji je uz oznaku radne verzije javno dostupan na internet-stranici upravljača, zbog čega je uzet u obzir. Oba dokumenta prate formu koju propisuje Zakon o zaštiti prirode („Službeni glasnik RS“, br. 36/2009-76, 88/2010-162, 91/2010-133 (ispravka), 14/2016-8, 95/2018-267 (dr. zakon), 71/2021-3). Poglavlja oba dokumenta koja se odnose na prikaz glavnih prirodnih vrednosti, ocenu stanja životne sredine zaštićenog područja, pregled aktivnosti, delatnosti i procesa koja predstavljaju faktor ugrožavanja zaštićenog područja i prostorna identifikacija planskih namena i režima se sadržinski u dobroj meri oslanjaju na informacije iz studija zaštite (one važeće u tom trenutku, kao i one u pripremi). To se naročito odnosi na informacije o biodiverzitetu, koje su dati kao mešovit prikaz istorijskih i novijih saznanja, srazmerno detaljno sumirajući bogatstvo područja. No, zbog ovakvog karaktera i sadržine teksta, nije moguće utvrditi koji su savremeni podaci prikupljeni u godinama koje su prethodile izradi dokumenata, niti da su na bilo koji način uticali na planiranje ciljeva, mera i aktivnosti (koji su u oba plana gotovo identični). Takođe, oba ova dokumenta skreću pažnju na vrste i familije koje su u studiji zaštite navedene kao osnovne vrednosti područja (tekunica, orao krstaš i diverzitet orhideja).

Oba plana na isti način referišu na međunarodno značajne vrednosti područja, koje su ujedno i osnov uključivanja Nacionalnog parka u ekološku mrežu Republike Srbije, što je u celosti preuzeto iz studije zaštite. Plan upravljanja 2011-2020. nigde ne pominje ekološku mrežu niti upućuje na Uredbu o ekološkoj mreži, za šta je najverovatniji razlog to što je njegova izrada započela pre donošenja ove Uredbe. Takođe, jedina aktivnost koja se u tom dokumentu neposredno odnosi na NATURA 2000 ekološku mrežu Evropske unije, predviđa praćenje i aktivno učešće u aktivnostima na njenom uspostavljanju, za čije su nosioce

označeni Pokrajinski zavod za zaštitu prirode i Pokrajinski sekretarijat za zaštitu životne sredine. Za vreme važenja Plana upravljanja 2011-2020. vrste i staništa od značaja za nominaciju područja kao značajnog prema Direktivi o staništima Evropske unije (pSCI) nisu još bila poznata. Međutim, ciljevi i aktivnosti predviđeni ovim planom, pre svega redovni monitoring flore, odnosili su se tek na manji deo vrsta koje su kasnije identifikovane kao vrste na osnovu kojih se područje nominuje kao pSCI, a ista je situacija i u Planu upravljanja 2018-2027. Uprkos tome što je Uredba o ekološkoj mreži na snazi niz godina pre donošenja ovog plana, a kojom je Nacionalni park „Fruška gora“ proglašen područjem ekološke mreže Republike Srbije, jedino mesto gde on upućuje na materiju uređenu Uredbom o ekološkoj mreži je obaveza da sve planirane aktivnosti moraju biti usklađene sa potrebama očuvanja ekoloških koridora.

Treba pomenuti da Plan upravljanja 2018-2027. navodi da su u njemu integrisani ciljevi prema smernicama IUCN-a koji se odnose na zaštićena dobra II kategorije (Nacionalni park). Imajući u vidu da se posebni ciljevi (u okviru poglavlja o dugoročnim ciljevima zaštite) u oba plana neznatno razlikuju, ostaje pitanje kako će upravljanje Nacionalnim parkom zaista biti pomeren od sadašnje kategorije V ka kategoriji II.

Posmatrajući ove planove, razmatrani su oni njihovi ciljevi koji se bave zaštitom biodiverziteta, njihov vremenski okvir i namenjena sredstva, te merljivost njihovih indikatora. Ključna teškoća sa kojom se susrela ova analiza je potpuno odsustvo izveštaja o sprovođenju planova i programa, što je u osnovi bio razlog da se fokus analize izmesti sa sprovođenja zaštite na njeno planiranje. Sva dostupna korespodencija ukazuje na to da upravljač dosledno opstruira pristup informacijama zainteresovanim stranama iz reda civilnog društva pravdajući to formalnim i tehničkim razlozima. Ovo je posebno neshvatljivo iz ugla rada Saveta korisnika Nacionalnog parka (oformljenog u skladu sa Zakonom o nacionalnim parkovima, sa ciljem šireg uključivanja javnosti u upravljanje zaštićenim područjem), a potpuno u suprotnosti sa odredbama Arhuske konvencije koja je u Republici Srbiji potvrđena Zakonom⁵.

⁵ Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Službeni glasnik RS – međunarodni ugovori“, br. 38/2009). Dostupno na: <http://www.ekoregistar.sepa.gov.rs/zakon-o-potvrdjivanju-konvencije-o-dostupnosti->

Ciljevi, mere i aktivnosti definisane planovima upravljanja

Plan upravljanja NP Fruška gora 2011-2020. definiše, suštinski, svega dva cilja koja su direktno vezana za očuvanje biodiverziteta:

1. Održavanje livadskih i livadsko-stepskih ekosistema putem podsticaja za njihovo korišćenje na tradicionalan način, i
2. Zaštita značajnih, retkih i ugroženih vrsta.

Povećanju znanja o biodiverzitetu u značajnoj meri doprinosi cilj definisan u okviru naučno-istraživačkog i obrazovnog rada, a to je „Izrada baze podataka svim vrstama živog sveta Nacionalnog parka u svrhu unapređenja upravljanja i praćenja promena kako bi se na njih moglo reagovati prilagođavanjem upravljačkih aktivnosti u cilju sprečavanja štetnog uticaja na ekosisteme, vrste i staništa“.

Kada govorimo o ciljevima koji se odnose na očuvanje biodiverziteta, jasno je da se njima ne odgovara u potpunosti na stvarne potrebe zaštite područja. Postavljenim ciljevima, merama i aktivnostima nije dat jasan okvir za praćenje stanja vrsta i zajednica od značaja za zaštitu i definisanje i sprovođenje mera zaštite, kao ni sprečavanje i ublažavanje dejstva ugrožavajućih faktora.

Za **prvi cilj** „Održavanje livadskih i livadsko-stepskih ekosistema putem podsticaja za njihovo korišćenje na tradicionalan način“, definisana je jedna **mera** „Definisanje prioritetnih livadskih i livadsko-stepskih površina za očuvanje“ i niz aktivnosti:

1. Praćenje sukcesije, odnosno obrastanja travnatih površina žbunastom vegetacijom
2. Redovno košenje i uklanjanje žbunaste vegetacije u cilju očuvanja travnatih površina
3. Evidentiranje svih populacija tekunica i slepog kučeta i praćenje stanja populacija

Navedene aktivnosti generalno obezbeđuju okvir za očuvanje travnatih staništa, pre svega onih koja su ugrožena pojavom sukcesije vegetacije. Međutim, Plan previše okvirno definiše aktivnosti, bez jasnih vremenskih odrednica i načina za njihovo sprovođenje, zbog čega nije sasvim izvesno da će sprovođenje tako definisanih aktivnosti dati željene efekte, ni obezbediti dostizanje postavljenog cilja.

Za **drugi cilj** „Zaštita značajnih, retkih i ugroženih vrsta“ definisane su četiri mere i prateće aktivnosti.

Mera „Kartiranje prirodnih retkosti i utvrđivanje stanja populacija“ sprovodi se kroz aktivnosti:

1. Kartiranje populacija svih prirodnih retkosti na području cele Fruške gore (u granicama i van granica Nacionalnog parka)
2. Redovno praćenje stanja populacija prirodnih retkosti
3. Izrada liste potencijalno iščezlih vrsta.

Iako bi evidentiranje i praćenje populacija konzervaciono značajnih vrsta u Nacionalnom parku trebalo da bude među centralnim pitanjima dokumenata upravljača, aktivnosti u okviru ove mere postavljene su preambiciozno i nedovoljno usmereno, objektivno zahtevajući višestruko resursa (ljudskih i finansijskih) od alociranih, zbog čega nije izvesno njihovo svrsishodno sprovođenje. Pored toga, nije jasno koje populacije kojih vrste donosilac planira da prati kada koristi termin „prirodne retkosti“, koji je u trenutku donošenja plana izbačen iz upotrebe u važećem zakonodavstvu, što po svoj prilici predstavlja dodatni izazov prilikom sprovođenja Plana i nepovoljno utiče na izglede da on bude uspešno implementiran.

Mera „Zaštita orla krstaša“ definisana je aktivnostima:

1. Čuvanje gnezda i sprečavanje uznemiravanja u reproduktivnom periodu
2. Redovno praćenje stanja populacije i ugrožavajućih faktora
3. Kontinuirani rad hranilišta.

S obzirom da orao krstaš predstavlja jednu od osnovnih prirodnih vrednosti Nacionalnog parka koju prepoznaje studija zaštite, propisivanje mera za njeno očuvanje je neophodan deo

Plana upravljanja. Međutim, aktivnosti nisu dovoljno precizno definisane (niti ih bliže objašnjavaju godišnji programi), zbog čega se pokazalo da sprovođenje ovih aktivnosti u konačnici nije omogućilo efikasnu zaštitu vrste, o čemu svedoči i činjenica da je u periodu važenja posmatranih planova na području nacionalnog parka ona iščezla kao gnezdarica.

Mera „Reintrodukcija vrste *Salamandra salamandra*“ određena je aktivnostima:

1. Izrada i realizacija projekta reintrodukcije vrste *Salamandra salamandra*
2. Praćenje stanja populacije nakon realizacije projekta

Planom nije obrazloženo zašto je ova vrsta prepoznata kao značajna, odnosno zbog čega je definisana posebna mera za njenu reintrodukciju u Nacionalni park. Nije jasno zbog čega je prioritizirana reintrodukcija vrste nižeg konzervacionog značaja, dok u isto vreme Planom nisu definisane mere zaštite ugroženih vrsta koje nastanjuju teritoriju Nacionalnog parka, odnosno njihovih staništa, a izvesno je da bi sprovođenje ovakve mere samo opteretilo ionako podkapacitirane resurse Nacionalnog parka.

Mera „Evidentiranje alohtonih vrsta flore i faune“ trebalo bi da se sprovodi kroz aktivnosti:

1. Izrada liste alohtonih vrsta flore i faune u Parku
2. Kartiranje populacija alohtonih vrsta
3. Utvrđivanje načina borbe protiv alohtonih vrsta.

Iako je evidentiranje i kontrola alohtonih vrsta, a pre svega stranih invazivnih vrsta, u zaštićenom području od velikog značaja za očuvanje domaćih vrsta i staništa, ovom merom i pratećim aktivnostima nije uspostavljen realan okvir koji se može dostići u desetogodišnjem periodu. S obzirom na prisustvo nemalog broja alohtonih vrsta na području Vojvodine i Nacionalnog parka „Fruška gora“, aktivnost „Kartiranje populacija alohtonih vrsta“ zahtevala bi značajne ljudske i finansijske resurse, i prema tome, verovatno, bila teško izvodljiva. Preciznijom definicijom ove i aktivnosti „Utvrđivanje načina borbe protiv alohtonih vrsta“ bliže bi se odredili koraci koje je potrebno sprovesti, a aktivnosti bi bile sprovodljive i usmerene.

Plan upravljanja NP Fruška gora 2018-2027. definiše gotovo iste ciljeve kao prethodni Plan, pa su tako i ovde prisutna samo dva cilja koja su direktno vezana za očuvanje biodiverziteta i to:

1. Održavanje livadskih i livadsko-stepskih ekosistema i
2. Zaštita značajnih, retkih i ugroženih vrsta. Ovim planom je, u okviru dela Zaštita staništa, definisan cilj „Uspostavljanje autohtonih šumskih zajednica i težnja njihovom ekosistemskom optimumu“.

Potonji cilj nalazi se i u prethodnom Planu, i u oba dokumenta on je određen aktivnostima koje suštinski razmatraju zaštitu šumskih staništa iz ugla korišćenja šumskih resursa, umesto očuvanja vrsta i unapređenja šumskih sastojina koje kao prirodne vrednosti opisuju studija zaštite. Sa druge strane, ni ovim Planom nisu definisani ciljevi koji će omogućiti očuvanje drugih značajnih staništa i vrsta, te sprečiti pojavu i ublažiti uticaj postojećih ugrožavajućih faktora. I u ovom Planu, aktivnosti na pribavljanju podataka o vrstama koje postoje u Nacionalnom parku i uspostavljanje monitoringa prema indikatorskim vrstama ili staništima definisane se u okviru cilja „Nastavak naučnih istraživanja iz različitih oblasti važnih za očuvanje područja“. Dostizanje ovog cilja neposredno bi doprinelo povećanju znanja o biodiverzitetu, čime bi se stvorila bolja osnova za razvoj i primenu mera zaštite. Ipak, aktivnosti u okviru ovog cilja ponovo su postavljene nerealno ambiciozno - naročito prva kojom se predviđa dopuna baze podataka o rasprostranjenju svih vrsta koje žive u Parku. Tako definisana aktivnost dovodi u pitanje koherentnost podataka prikupljenih na ovaj način, svrsishodnost takve alokacije resursa i uopšte sprovodljivost same aktivnosti.

Dostizanje **cilja** „Održavanje livadskih i livadsko-stepskih ekosistema“ predviđeno je sprovođenjem aktivnosti:

1. Detaljna inventarizacija travnatih staništa na području Parka
2. Uspostavljanje trajnog praćenja stanja travnatih staništa
3. Redovno održavanje i obnavljanje degradiranih i spontano obraslih livadskih površina.

Definisane aktivnosti logički daju relativno dobar okvir za dostizanje cilja, mada nedovoljno precizna formulacija („detaljna inventarizacija“, „redovno održavanje“) ostavlja prostor za različita tumačenja i koje može uticati na kvalitet sprovođenja aktivnosti i uspeh u dostizanju cilja, odnosno očuvanju travnih staništa koje prepoznaje studija zaštite.

Cilj „Zaštita značajnih, retkih i ugroženih vrsta“ definisan je sledećim aktivnostima:

1. Ažuriranje baze podataka o rasprostranjenosti vrsta
2. Kartiranje populacija
3. Praćenje stanja populacija (monitoring)
4. Nastavak realizacije višegodišnjih projekata na zaštiti orla krstaša, šumskih sova, slepih miševa i tekunice.

Prve tri aktivnosti okvirno nalažu prikupljanje podataka praćenje stanja vrsta i populacija, međutim, nema bližeg određenja o tome na koji način se aktivnosti sprovode, niti na koje se vrste i populacije odnose. Ovih informacija nema ni u godišnjim programima, a nigde nema ni javno dostupnih informacija o bazama podataka ili kartama rasprostranjenja koje vodi upravljač, niti o metodologiji monitoringa koju koristi. Nema ni jasnog određenja roka ili intervala u kom je tokom predviđenih deset godina važenja plana neophodno sprovesti ove aktivnosti. Aktivnost namenjena sprovođenju zaštite vrsta navodi neke ključne vrste (a neke poput orhideja izostavlja, iako su među osnovnim prirodnim vrednostima područja), međutim ni ona ne pruža informacije o merama zaštite koje treba primeniti, zbog čega se postavlja pitanje svrsishodnosti sprovođenja ovih aktivnosti. Ovome u prilog govori i status krstaša, globalno i nacionalno ugrožene vrste koja je u periodu važenja ovog plana iščezla kao gnezdarica.

Vremenski okvir za sprovođenje aktivnosti

U oba Plana vremenski okvir definisan za sprovođenje mera i aktivnosti uglavnom obuhvata čitavo trajanje Plana. Na taj način se ne obezbeđuje dobro planiranje sprovođenja aktivnosti, niti se daje usmerenje onima koji Plan sprovode. Time se praktično onemogućava uspešno sprovođenje Plana i dostizanje ciljeva.

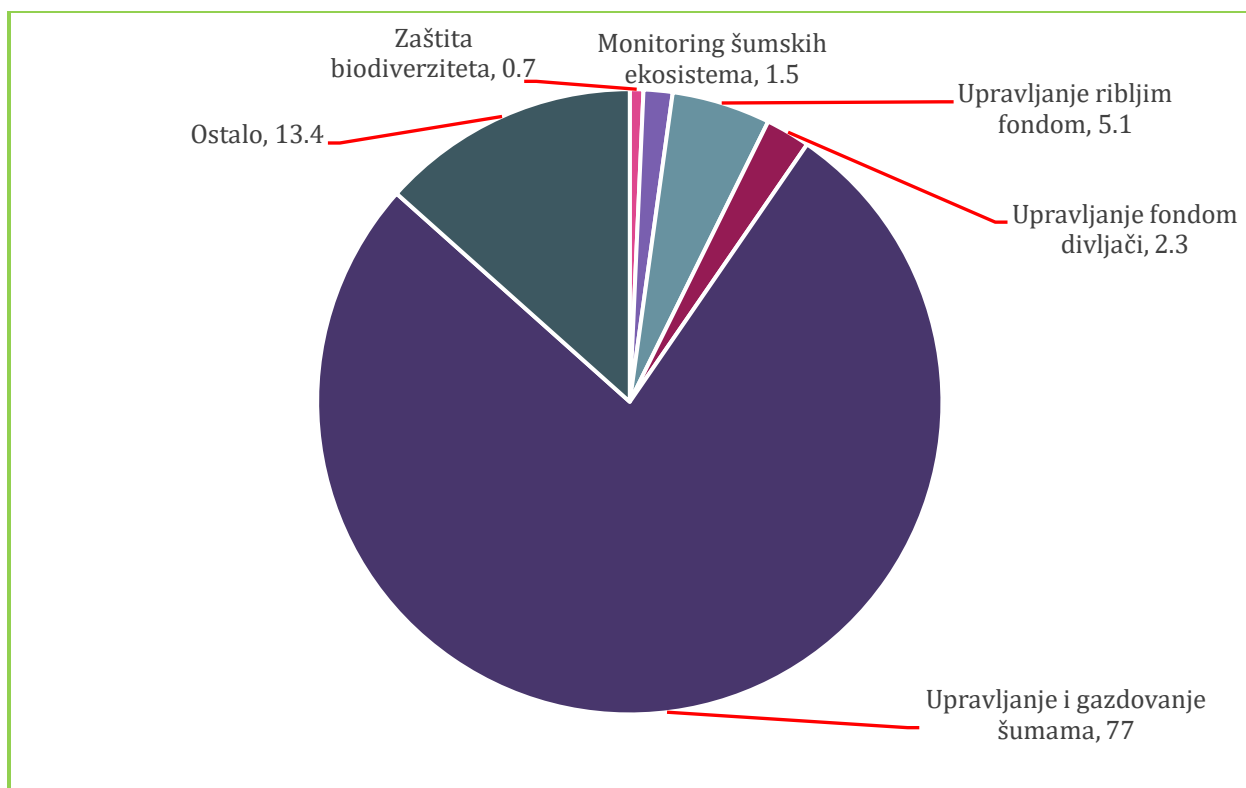
Indikatori

Praćenje uspeha u sprovođenju aktivnosti po pravilu se prati definisanjem indikatora koji su merljivi, uz obavezno postavljanje početne i ciljane vrednosti. Međutim, iako definiše indikatore za većinu mera, Plan upravljanja Nacionalnog parka „Fruška gora“ 2011-2020. godine, ne nudi nikakve ciljne vrednosti, niti sredstva verifikacije sprovođenja mera i aktivnosti i dostizanja ciljeva. Plan upravljanja Nacionalnog parka „Fruška gora“ 2018-2027. uopšte ne definiše indikatore za postavljene ciljeve. Zbog navedenog nije moguće pratiti uspeh u sprovođenju Planova tokom vremena.

Finansijski okvir za sprovođenje ciljeva

Kada je reč o finansijskim sredstvima namenjenim sprovođenju ciljeva postavljenih analiziranim planovima upravljanja, za ciljeve koji se odnose na očuvanje biodiverziteta je određeno nesrazmerno malo sredstava u odnosu na ukupan budžet za sprovođenje ciljeva.

Ukupan budžet Plana upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ za period 2011-2020. iznosio je 3,9 milijardi dinara. Od tog iznosa za ciljeve koji se odnose na zaštitu biodiverziteta, kroz primenu mera i istraživanje o biološkoj raznolikosti Parka, izdvojeno je 27 miliona dinara. Od toga je za održavanje livadskih i livadsko-stepskih namenjeno 3 miliona, za zaštitu i očuvanje prirodnih vrednosti flore i faune izdvojeno je 8 miliona, dok je skoro 16 miliona određeno u svrhu unapređenja naučno-istraživačkog i obrazovnog rada. Za monitoring šumskih ekosistema i izradu Programa zaštite šumskih ekosistema, mere namenjeno prvenstveno upravljanju šumama a ne očuvanju biodiverziteta, planirano je skoro 58 miliona dinara. Kada je reč o sredstvima namenjenim upravljanju resursima Nacionalnog parka, među njima je izdvojeno 200 miliona za održivo korišćenje ribljeg fonda, i oko 88 miliona za upravljanje divljači. Za cilj „Uspostavljanje autohtonih šumskih zajednica i težnja ka njihovom ekosistemskom optimumu“, odnosno za aktivnosti koje vode izradi strategije upravljanja šumama, izdvojeno je 3 milijarde dinara (Slika 1).

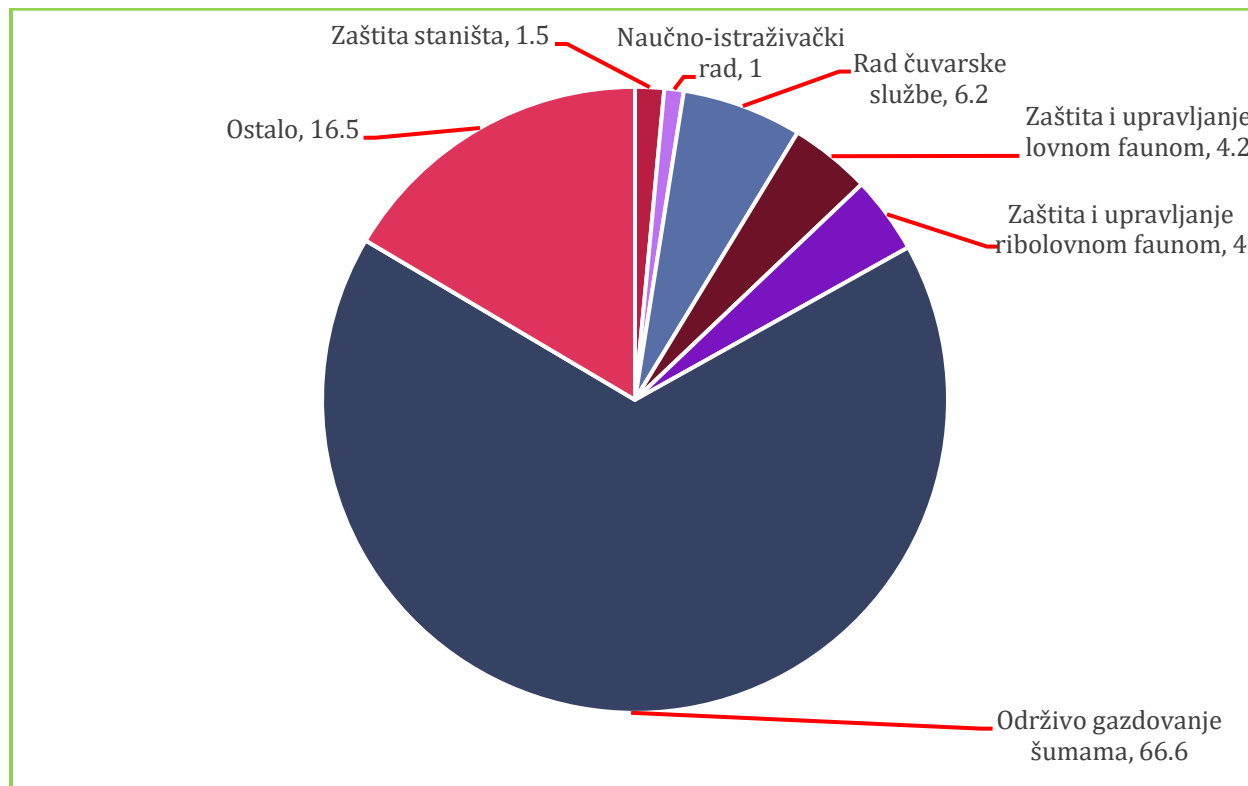


Slika 1. Procentualni udeo (%) finansijskih (budžetskih) sredstava namenjenih sprovođenju navedenih ciljeva u Planu upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ za period 2011-2020.

Ostala sredstva planirana su za sprovođenje drugih ciljeva i pratećih aktivnosti vezanih za zaštitu, praćenje i unapređenje stanja prirodnih i stvorenih vrednosti, promociju vrednosti zaštićenog područja, jačanje saradnje sa lokalnom zajednicom, implementaciju Plana i drugo. Evidentno je nesrazmerno ulaganje u povećanje znanja o biodiverzitetu i njegovu zaštitu, u odnosu na sredstva uložena u korišćenje resursa zaštićenog područja, a naročito korišćenje šuma, iako je primarna uloga Nacionalnog parka zaštita, a ne korišćenje njegovih prirodnih vrednosti i dobara.

Planom upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ za period 2018-2027, od ukupno 4,5 milijardi dinara namenjenih za sprovođenje ciljeva i aktivnosti Plana, za zaštitu staništa izdvojeno 66 miliona dinara, od čega svega 18 miliona za zaštitu flore, faune i fungije i livada i livado-stepa, dok je ostatak od skoro 48 miliona namenjen zaštiti šuma, koja se suštinski odnosi na zaštitu šuma sa aspekta šumarstva, a ne na zaštitu šumskih zajednica i vrsta sa

aspekta očuvanja biodiverziteta. Za prioritetne zadatke naučno-istraživačkog rada izdvojeno je 44 miliona, dok je za rad čuvarske službe namenjeno 280 miliona dinara. Sa druge strane, za zaštitu i upravljanje lovnom faunom namenjeno 191 milion, odnosno za zaštitu i upravljanje ribolovnom faunom izdvojeno 181 milion, dok je za aktivnosti održivog gazdovanja šumama izdvojeno je skoro 3 milijarde dinara, što ujedno predstavlja i najveću sumu za pojedinačnu aktivnost definisanu Planom (Slika 2).



Slika 2. Procentualni udeo (%) finansijskih (budžetskih) sredstava namenjenih sprovođenju navedenih ciljeva u Planu upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ za period 2018-2027.

Ostatak sredstava raspoređen je na mnogobrojne aktivnosti za održivo korišćenje prirodnih resursa, prostornu identifikaciju planskih namena i režima korišćenja zemljišta, pripremu dokumentacije za sprovođenje ciljeva i aktivnosti i drugo. Značajna nesrazmera u sredstvima namenjenim za očuvanje prirodnih vrednosti i onih za korišćenje prirodnih resursa Nacionalnog parka, naročito korišćenje šuma, navodi na zaključak da u delatnosti upravljača

upadljivo preovlađuje korišćenje prirodnih vrednosti i dobara zbog kojih je zaštita područja i uspostavljena.

2. Usklađenost planova i programa upravljanja u periodu 2011-2021.

U istraživanom periodu, Nacionalni park „Fruška gora“ imao je dva važeća desetogodišnja plana upravljanja i to Plan upravljanja od 2011. do 2020. godine i Plan upravljanja od 2018. do 2027. godine. Drugi Plan donesen je nakon donošenja studije zaštite radi proširenja područja koje obuhvata Nacionalni park. Planovi upravljanja donose se na period od 10 godina, a aktivnosti definisane planovima trebalo bi da se detaljno razrađuju kroz mere i operativne aktivnosti u godišnjim programima upravljanja zaštićenim područjem. Godišnji programi upravljanja, po pravilu se donose za svaku godinu posebno.

U nastavku je dat pregled usklađenosti programa upravljanja sa pripadajućim planovima upravljanja, kao i sprovodljivost mera i aktivnosti definisanih programima. Analizirani su dostupni godišnji programi upravljanja, odnosno njihovi ciljevi sa pratećim merama i aktivnostima koji se odnose na očuvanje biodiverziteta. U pitanju su Program upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ za 2015. i Program upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ za 2016., doneti prema Planu upravljanja od 2011. do 2020. godine, te Program upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ za 2018, Program upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ za 2019, Program upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ za 2020. i Program upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ za 2021., doneti prema Planu upravljanja od 2018. do 2027. godine.

Plan upravljanja Nacionalnim parkom Fruška gora 2011 – 2020. godine

Prioritetni cilj 1. Održavanje livadskih i livadsko-stepskih ekosistema putem podsticaja za njihovo korišćenje na tradicionalan način

Mera: Definisanje prioritetnih livadskih i livadsko-stepskih površina za očuvanje

Aktivnosti:

4. Praćenje sukcesije, odnosno obrastanja travnatih površina žbunastom vegetacijom
5. Redovno košenje i uklanjanje žbunaste vegetacije u cilju očuvanja travnatih površina
6. Evidentiranje svih populacija tekunica i slepog kučeta i praćenje stanja populacija

Usklađenost godišnjih planova sa Planom upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2011 – 2020. godine: Program upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ za 2015. i Program upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ za 2016. ne prate u dovoljnoj meri Plan. Programima su definisane samo aktivnosti „Održavanje livada u vidu košenja i uklanjanja žbunaste vegetacije u granicama Nacionalnog parka „Fruška gora“ i „Održavanje pašnjaka na livadsko-stepskih površinama koje se nalaze van granica Nacionalnog parka“. Ove aktivnosti definisane su kroz preciziranje lokaliteta na kojima će aktivnosti biti sproveden, kao i površina koja treba da bude zahvaćena aktivnostima. Na taj način, jasno je određeno sprovođenje Programa, kao i praćenje sprovođenja aktivnosti.

Plan upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2011 – 2020. godine

Prioritetni cilj 2. Zaštita značajnih, retkih i ugroženih vrsta

Mera: Kartiranje prirodnih retkosti i utvrđivanje stanja populacija

Aktivnosti:

4. Kartiranje populacija svih prirodnih retkosti na području cele Fruške gore (u granicama i van granica Nacionalnog parka)
5. Redovno praćenje stanja populacija prirodnih retkosti
6. Izrada liste potencijalno iščezlih vrsta

Usklađenost godišnjih planova sa Planom upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2011 – 2020. godine: Program upravljanja NPFG za 2015. i Program upravljanja NPFG za 2016. sadrže ovu meru i predviđaju nešto drugačiju aktivnost, za razliku od onih predviđenih Planom. Aktivnost je „Nastavak rada na dopuni baze podataka o

rasprostranjenosti vrsta“. Međutim, u smislu praćenja stanja biodiverziteta, ova aktivnosti nije dovoljno precizno definisana, što dovodi u pitanje kvalitet prikupljenih podataka i njihovu primenu u planiranju zaštite, odnosno, opravdanost ovakve alokacije resursa u uslovima kada ne postoje sistematizovani podaci o rasprostranjenju vrsta od značaja za zaštitu. Pored toga, oba godišnja Programa definišu aktivnost redovnog praćenja stanja populacija prirodnih retkosti uz precizno definisanje vrsta koje se prate na godišnjem nivou, čime se daju jasne smernice za sprovođenje Plana.

Plan upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2011 – 2020. godine

Prioritetni cilj 2. Zaštita značajnih, retkih i ugroženih vrsta

Mera: Zaštita orla krstaša

Aktivnosti:

4. Čuvanje gnezda i sprečavanje uznemiravanja u reproduktivnom periodu
5. Redovno praćenje stanja populacije i ugrožavajućih faktora
6. Kontinuirani rad hranilišta

Usklađenost godišnjih planova sa Planom upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2011 – 2020. godine: Program upravljanja NPFG za 2015. i Program upravljanja NPFG za 2016. sadrže ovu meru i predviđaju sprovođenje sve tri aktivnosti za zaštitu orla krstaša, koje su predviđene i planom. Programi ne razrađuju detaljnije plan sprovođenja ovih aktivnosti, niti ih bliže opisuju, zbog čega se dovodi u pitanje uspešnost sprovođenja ove aktivnosti. Na primer, nije jasno da li se pod čuvanjem gnezda podrazumeva celodnevni i svakodnevni nadzor gnezda i sprečavanje uznemiravanja tokom čitavog reproduktivnog perioda, ili se pod ovog aktivnošću smatra povremeni obilazak gnezda. U smislu očuvanja populacije, ova čini veliku razliku, a pitanje dobija na značaju imajući u vidu (ne)uspeh očuvanja ove vrsta kao gnezdarice u Nacionalnom parku.

Plan upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2011 – 2020. godine

Prioritetni cilj 2. Zaštita značajnih, retkih i ugroženih vrsta

Mera: Reintrodukcija vrste daždevnjak (*Salamandra salamandra*)

Aktivnosti:

3. Izrada i realizacija projekta reintrodukcije vrste daždevnjak (*Salamandra salamandra*)
4. Praćenje stanja populacije nakon realizacije projekta

Usklađenost godišnjih planova sa Planom upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2011 – 2020. godine: Program upravljanja NPFG za 2015. i Program upravljanja NPFG za 2016. ne sadrže meru reintrodukcije vrste *Salamandra salamandra*. Planom upravljanja sprovođenje ove mere je predviđeno za period od 2011. do 2013. godine, međutim za ovaj period nisu dostupni godišnji programi upravljanja, pa nije poznato da li je mera bila ranije sadržana u planovima i sprovedena. U svakom slučaju, nije jasno na osnovu čega je baš ova vrsta odabrana za sprovođenje mera zaštite, posebno imajući u vidu njen konzervacioni status.

Plan upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2011 – 2020. godine

Prioritetni cilj 2. Zaštita značajnih, retkih i ugroženih vrsta

Mera: Evidentiranje alohtonih vrsta flore i faune

Aktivnosti:

4. Izrada liste alohtonih vrsta flore i faune u Parku
5. Kartiranje populacija alohtonih vrsta
6. Utvrđivanje načina borbe protiv alohtonih vrsta

Usklađenost godišnjih planova sa Planom upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2011 – 2020. godine: Program upravljanja NPFG za 2015. i Program upravljanja NPFG za 2016. navode da je na teritoriji Nacionalnog parka registrovana invazivna vrsta insekta – višebojna azijska bubamara, zbog čega je utvrđena aktivnost „Monitoringom je potrebno utvrditi uticaj ove vrste na domaće vrste bubamara od kojih su neke na listama pod zaštitom“. Iz ove mere nije jasno da li je namera da se sprovedi monitoring svih postojećih vrsta bubamara, niti kako upravljač planira da upotrebi dobijene podatke za zaštitu autohtone vrste. Pored toga, u oba Programa je definisana aktivnost „Nastaviće se monitoring i ostalih alohtonih vrsta i potencijalne promene njihovog areala rasporostranjenosti“. Ni ovde nema informacija o vrstama čiji je monitoring u planu, a ni okvirnih podataka o metodologiji koju treba primeniti, zbog čega se ponovo postavlja pitanje konzistentnosti i primenjivosti prikupljenih podataka, odnosno same alokacije resursa potrebnih za sprovođenje ove mere. Iako invazivne vrste mogu naneti veliku štetu nativnim prirodnim vrednostima, treba imati na umu da je broj alohtonih vrsta na području Vojvodine (a time verovatno i Nacionalnog parka) veliki, te da je izuzetno zahtevno organizovati kontinuirano praćenje stanja populacija svih alohtonih vrsta iz godine u godinu. Zbog toga je neophodno precizno planiranje kroz desetogodišnje i godišnje planove upravljanja.

Plan upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2011 – 2020. godine

Prioritetni cilj 3. Šume

Mera: Monitoring šumskih ekosistema i ustanovljavanje pokazatelja ekosistemskog pristupa gazdovanja šumama

Aktivnosti:

1. Nastavak praćenja stanja šumskih ekosistema na bioindikacijskim tačkama evropske mreže nivoa 1 i 2
2. Utvrditi tipove šuma u kojima će se uspostaviti monitoring
3. Uspostavljanje monitoringa u skladu sa međunarodnim standardima
4. Fenološka istraživanja

5. Praćenje kretanja populacija štetnih insekata
6. Praćenje kvaliteta i sastava padavina
7. Praćenje populacija ptica (izraditi spisak najznačajnijih)
8. Praćenje indikatorskih vrsta gljiva
9. Fitocenološko snimanje odabranih tipova šuma
10. Izrada baze podataka
11. Odabir parametara za ekosistemsko praćenje stanja šumskih ekosistema
12. Izrada plana razvoja šuma unutar Nacionalnog parka
13. Izrada osnova i programa gazdovanja

Usklađenost godišnjih planova sa Planom upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2011 – 2020. godine: Program upravljanja NPFG za 2015. i Program upravljanja NPFG za 2016. sadrže niz aktivnosti predviđenih Planom. Iako terminologija u Programima nije usklađena sa onom korišćenom u Planu, među merama obuhvaćenim Programima nalaze se: 1. Monitoring šumskih ekosistema i ustanovljavanje pokazatelja ekosistemskog pristupa gazdovanja šumama; 2. Praćenje kretanja populacija štetnih insekata; 3. Plan razvoja šuma u NPFG; 4. Izrada osnova i programa gazdovanja. U okviru svake mere definisane su aktivnosti, koje u većoj ili manjoj meri omogućavaju sprovođenje Plana. Može se reći da su sve navedene mere i aktivnosti usmerene na unapređenje upravljanja šumama sa aspekta šumarstva ugla šume kao resursa. Iako posredno mogu imati pozitivne efekte na biodiverzitet, nije jasno da li su i na koji način u ove aktivnosti i njihove proizvode inkorporirani i nalazi studije zaštite koji se odnose na zaštitu i unapređenje šumskih ekosistema, posebno smanjenje intenziteta gazdovanja i očuvanje starih šuma sa visokim udelom razgradnje.

Plan upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2011 – 2020. godine

Prioritetni cilj 3. Šume

Mera: Izrada programa zaštite šumskih ekosistema

Aktivnosti:

1. Analiza postojećih podataka
2. Izrada Programa zaštite šumskih ekosistema
3. Nastavak aktivnosti dijagnozno-prognozne službe
4. Izrada projekta teledetekcije šumskih požara
5. Implementacija sistema teledetekcije šumskih požara
6. Saradnja sa stručnim ustanovama

Usklađenost godišnjih planova sa Planom upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2011 – 2020. godine: Program upravljanja NPFG za 2015. i Program upravljanja NPFG za 2016. sadrže polovinu od predviđenih aktivnosti (tri od šest) i to: 1. Izrada Programa zaštite šumskih ekosistema; 2. Dijagnozno-prognozna služba i 3. Mere zaštite od požara. Za aktivnost 1. se navodi samo da se ona sprovodi svake godine kao sastavni deo Godišnjeg plana gazdovanja šumama, bez bližeg opisa same aktivnosti, dok su aktivnosti 2. i 3. preciznije definisane kroz niz podaktivnosti koje je potrebno sprovesti. Sve navedene mere usmerene su ka unapređenju upravljanja šumama iz ugla šume kao resursa. Iako posredno mogu imati pozitivne efekte na biodiverzitet, nije jasno da li su i na koji način u ove aktivnosti i njihove proizvode inkorporirani i nalazi studije zaštite koji se odnose na zaštitu i unapređenje šumskih ekosistema, prevashodno smanjenje intenziteta gazdovanja i očuvanje starih šuma sa visokim udelom razgradnje.

Plan upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2018 – 2027. godine

Zaštita staništa – cilj 1. Održavanje livadskih i livadsko-stepskih ekosistema

Aktivnosti:

1. Detaljna inventarizacija travnatih staništa na području Parka
2. Uspostavljanje trajnog praćenja stanja travnatih staništa
3. Redovno održavanje i obnavljanje degradiranih i spontano obraslih livadskih površina

Usklađenost godišnjih planova sa Planom upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2018 – 2027. godine: Program upravljanja NPFG za 2018, Program upravljanja NPFG za 2019, Program upravljanja NPFG za 2020. i Program upravljanja NPFG za 2021. godinu predviđaju sprovođenje samo jedne (treće) aktivnosti definisane Planom. Programima je planirano „održavanje livada i livado-stepa u vidu košenja, sasecanja izdanaka i izbojaka i uklanjanje žbunaste vegetacije“ na tačno određenim lokalitetima, koji se iz godine u godinu ponavljaju čime se obezbeđuje kontinuitet u sprečavanju sukcesije vegetacije u nedostatku ispaše. Programima je za ovu aktivnost precizno definisana i površina na kojoj će se aktivnost sprovoditi, čime je postavljen jasan okvir za sprovođenje aktivnosti, kao i njeno praćenje.

Plan upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2018 – 2027. godine

Zaštita staništa – cilj 2. Uspostavljanje autohtonih šumskih zajednica i težnja njihovom ekosistemskom optimumu

Aktivnosti:

1. Čuvanje šuma
2. Zaštita šumskih ekosistema od požara
3. Monitoring šumskih ekosistema i utvrđivanje pokazatelja ekosistemskog pristupa gazdovanju šumama
4. Očuvanje prirodnog sastava i strukture autohtonih šumskih i unapređenje izmenjenih ekosistema
5. Praćenje pojave sušenja šuma i nastavak praćenja na bioindikacijskih tačkama nivoa 1 i 2
6. Rad Prognoznno-izveštajne službe i praćenje populacije štetnih insekata
7. Praćenje i suzbijanje širenja alohtonih vrsta
8. Praćenje procesa obnove i izrada strategije obnove autohtonih šuma različitih šumskih ekosistemima
9. Ažuriranje baze podataka

Usklađenost godišnjih planova sa Planom upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2018 – 2027. godine: Program upravljanja NPFG za 2018, Program upravljanja NPFG za 2019, Program upravljanja NPFG za 2020. i Program upravljanja NPFG za 2021. godinu predviđaju sprovođenje nekoliko navedenih aktivnosti i to: 1. Kontrola širenja bršljana sa merama zaštite, 2. Praćenje pojave sušenja šuma, 3. Praćenje kretanja populacije štetnih insekata, 4. Dijagnozno-prognozna služba, 5. Praćenje procesa obnove u različitim šumskim ekosistemima, 6. Zaštita šumskih ekosistema od požara. Sprovođenje ovih aktivnosti je više ili manje detaljno definisano kroz planirane podaktivnosti, međutim ni u ovom slučaju nije jasno da li su u njih inkorporirane mere koje nalaže studija zaštite koje se odnose na smanjenje intenziteta gazdovanja šumama i očuvanje vrednosti starih, najmanje eksploatisanih šuma sa prirodnim procesom razgradnje.

Plan upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“ 2018 – 2027. godine

Zaštita staništa – cilj 2. Zaštita značajnih, retkih i ugroženih vrsta

Aktivnosti:

1. Ažuriranje baze podataka o rasprostranjenosti vrsta
2. Kartiranje populacija
3. Praćenje stanja populacija (monitoring)
4. Nastavak realizacije višegodišnjih projekata na zaštiti orla krstaša, šumskih sova, slepih miševa i tekunica

Usklađenost godišnjih planova sa Planom upravljanja Nacionalnim „Fruška gora“ 2018 – 2027. godine: Program upravljanja NPFG za 2018., Program upravljanja NPFG za 2019., Program upravljanja NPFG za 2020. i Program upravljanja NPFG za 2021. godinu skoro identično definišu aktivnosti koje je potrebno sprovesti u svrhu zaštite flore i faune uz gotovo identične podaktivnosti. Aktivnosti relativno prate one definisane Planom upravljanja, a one su: 1. Kartiranje staništa zaštićenih i strogo zaštićenih vrsta i utvrđivanje stanja populacije, 2. Redovno praćenje stanja populacije strogo zaštićenih vrsta, 3. Zaštita orla krstaša (*Aquila heliaca*), 4. Zaštita šumske sove (*Strix aluco*). Treba naglasiti da je većina

ovih aktivnosti identična onima koje su previđene prethodnim Planom upravljanja Nacionalnim parkom „Fruška gora“, čime se ostvaruje kontinuitet sa prethodnim Programom, ali da se nedovoljno osvrće na aktivnosti definisane ovim Planom. Kada govorimo o aktivnosti „Kartiranje staništa zaštićenih i strogo zaštićenih vrsta i utvrđivanje stanja populacije“, njeno sprovođenje definisano je „nastavkom rada na dopuni baze podataka o rasprostranjenosti vrsta“. Međutim, nije jasno definisano koje vrste, grupe organizama i lokaliteti će biti obuhvaćeni istraživanjem zbog čega je pravilno sprovođenje ove aktivnosti i njeno praćenje onemogućeno. Ovakvim definisanjem aktivnosti donosilac programa obezbeđuje mogućnost da bilo koje nemetodološko i nestruktuirano istraživanje, bez obzira na značaj vrste, podvede pod sprovođenje ove aktivnosti. Nekonzistentno, nemetodološko istraživanje ne obezbeđuje osnov za praćenje stanja i očuvanje biodiverziteta zaštićenog područja. Aktivnost „Redovno praćenje stanja populacije strogo zaštićenih vrsta“ kroz sva četiri Programa precizno definiše vrste, i to iste, čije stanje se prati istraživanjem, što obezbeđuje kontinuitet u praćenju ovih zaštićenih vrsta i omogućava pravovremeno reagovanje u slučaju pojave ugrožavajućih faktora. Sprovođenje aktivnosti „Zaštita orla krstaša (*Aquila heliaca*)“ kroz sva četiri Programa definisano je kroz podaktivnosti: kontinuiran rad hranilišta i uspostavljanje video nadzora (u zavisnosti od saradnje sa nadležnim sekretarijatom ili ministarstvom). Programi iz 2018. i 2019. definišu podaktivnost „praćenje stanja populacije i ugrožavajućih faktora“, dok Programi iz 2020. i 2021. godine umesto ove podaktivnosti definišu „rad na terenu u cilju otkrivanja lokacija aktivnih gnezda“. Međutim, kao što je bio slučaj i sa prethodnim Planom i pratećim godišnjim programima, ove podaktivnosti nisu dovoljno precizno definisane da bi obezbedile efektivnu zaštitu vrste. Kada uzmemo u obzir činjenicu da je orao krstaš iščezao sa područja kao gnezdarica, upitna je opravdanost ulaganja u rad hranilišta i postavljanje video nadzora u svrhu zaštite vrste. Aktivnost „Zaštita šumske sove (*Strix aluco*)“ definisana je kroz sva četiri programa kroz monitoring postojećih kućica za šumske sove u Nacionalnom parku. Pored toga, Programima iz 2020. i 2021. godine predviđena je i zamena dotrajalih kućica. Na ovaj način, uz pravovremeno sprovođenje monitoringa i zamene kućica, moguće je adekvatno sprovesti praćenje ove vrste i uspešno sprovesti Plan.

Programom iz 2021. godine, u svrhu zaštite vrsta, predviđena je još jedna aktivnost, koja nije prethodno definisana desetogodišnjih Planom. U pitanju je „Zbrinjavanje i rehabilitacija strogo zaštićenih i zaštićenih vrsta divljih životinja“ koje je bliže definisano kroz niz aktivnosti, kojima se samo delimično može obezbediti zbrinjavanje, ali ne i rehabilitacija divljih životinja.

3. Osnove gazdovanja šumama i njihov uticaj na vrednosti biodiverziteta

Osnova gazdovanja šumama je planski dokument koji daje okvir za desetogodišnje gazdovanje šumama, a koji prikazuje stanje šuma, dosadašnje gazdovanje, određene ciljeve gazdovanja, obim planiranih radova, kao i mere za postizanje zadatih ciljeva. Uvidom u osnove gazdovanja šumama za 12 gazdinskih šumskih jedinica (GJ) na teritoriji NP (Stražilovo-Paragovo, Čortanovačka šuma, Popovica-Majdan-Zmajevac, Andrevlje-Testera-Hajdučki breg, Šuljamačka glavica-Kraljevac, Lipovača-Vorovo-Šidsko cerje, Vrdnik-Morintovo, Beočin-Katanske livade-Osovlje, Ravne, Biklav, Janok, Gvozdenjak-Lice) date su smernice za realizaciju planova seča u skladu sa zakonskim obavezama upravljača i setom strateških, zakonskih i podzakonskih akata (više od 28 različitih dokumenata).

U svim razmatranim osnovama, navodi se i da će realizacija planiranih seča biti sprovedena putem godišnjih izvođačkih projekata gazdovanja šumama. Pored toga što nije sasvim poznato šta izvođački projekti obuhvataju (izuzev da je u pitanju oplodna ili proredna seča), u smernicama za realizaciju plana seča vidljivo je da su u osnove gazdovanja šumama u svim GJ inkorporirani uslovi zaštite prirode izdati od strane Pokrajinskog zavoda za zaštitu prirode. Izdati uslovi se u najopštijem odnose na zabrane, prostorne i vremenske restrikcije u šumskim radovima kao i očuvanje pojedinih stabala, grupa stabala ili delova sastojina. Ipak, ne postoje bliža uputstva o postupku koji je neophodno primeniti prilikom ovih radova, te stoga nije sasvim jasno kako će izdati uslovi biti sprovedeni u praksi. Tako uslovi za većinu GJ preciziraju da je „neophodno izostaviti stabla (iz procesa doznake i seča) u čijim se krošnjama nalaze vidljiva gnezda strogo zaštićenih i zaštićenih vrsta ptica“. U ovim uslovima nije utvrdivo nekoliko ključnih činjenica. Prva, zašto ova mera ne obuhvata i gnezda drugih

grupa organizama (npr. sisara - puhova, veverica, kuna i dr.) koji se takođe nalaze na Prilogu I i II Pravilnika o proglašenju i zaštiti strogo zaštićenih i zaštićenih divljih vrsta biljaka, životinja i gljiva. Drugo, ko tačno obavlja kontrolu pojedinačnih stabala i odlučuje koja stabla će biti izuzeta iz mera gajenja i obnove šume. I treće, ne manje bitno, ko sprovodi nadzor izuzetih stabala, odnosno vrši dodatnu proveru i odobrava nastavak procesa gazdovanja. Takođe, uslovi za najveći broj GJ propisuju takozvane bafer (tampon) zone koje imaju za cilj smanjenje negativnih uticaja i očuvanje pojedinačnih parova i populacija strogo zaštićenih vrsta ptica, pre svega orla krstaša, orla belorepana, crne rode, osičara i mrke lunje. Pored toga što veličina tj. radijus tih zona nije usklađen sa primerima dobre prakse kako iz zemalja iz okruženja tako i većine evropskih zemalja (npr. krstaš 300 m umesto 500 m; belorepan 100 m umesto 300 m; crna roda 100 m umesto 300 m) nije jasno zašto su baš ove vrste odabrane da se posebno štite kada na prostoru Nacionalnog parka povremeno ili stalno živi preko 160 vrsta ptica od kojih su gotovo sve imaju isti status zaštite (strogo zaštićene), kada se zna da se proglašeno područje od značaja za ptice, kao deo ekološke mreže, odnosi upravo na tri vrste ptica dupljašica (šumska sova, srednji detlić i zelena žuna) i da se samo deo vrsta navedenih u uslovima Pokrajinskog zavoda za zaštitu prirode nalazi među prirodnim vrednostima opisanim u studiji zaštite i aktima upravljača. Iznova se javlja dilema ko, kada i kojim metodama vrši traženje gnezda ovih vrsta, njihov monitoring i na koji način se u praksi sprovode propisane mere zaštite, a na kraju i evaluacija eventualno preduzetih mera. Ne postoje javno dostupni podaci i izveštaji o staništima i gnezdima ovih i drugih strogo zaštićenih vrsta ptica i drugih organizama, do te mere da nije jasno da li se monitoring uopšte vrši i da li za njega postoji ikakav metodološki okvir, pa ostaje nepoznanica na koji način se vrši sprovođenje i kontrola radova na gazdovanju šumama koje bi omogućilo delotvorno upravljanje populacijama strogo zaštićenih i zaštićenih vrsta biljaka, životinja i gljiva. Sve pobrojano se iznova javlja kod često propisane tačke uslova koja nalaže očuvanje stabala sa dupljama i staništa strogo zaštićenih vrsta, dajući primer ptica, divlje mačke i slepih miševa. Imajući u vidu da značajan broj stabala doznačen za ovaj vid gajenja i obnove šuma ima veći ili manji broj duplji nastalih prirodnim putem, usled vremenskih prilika, delovanjem lignikolnih vrsta gljiva i dubljenjem od strane ptica, postavlja pitanje na koji način se izvodi uzgojna sanitarna seča poštujući mere iz uslova zaštite, ako se zna da u praksi veći deo stabala ne biva izuzet od seče.

Tako uslovi zaštite prirode ugrađeni u ove osnove, formalno prave izvesnu razliku u odnosu na gazdovanje šumama van zaštićenih područja, ali je i dalje teško braniti tvrdnju da je ovakva praksa gazdovanja usklađena sa merama i ciljevima zaštite vrsta i njihovih staništa. Plan razvoja šuma Nacionalnog parka „Fruška gora“, sa kojim treba da su usklađene sve šumske osnove, za šume u režimu II stepena zaštite („namenska celina 59“) dozvoljava upravljačke intervencije u cilju restauracije, revitalizacije i ukupnog unapređenja zaštićenog područja, bez posledica po primarne vrednosti njihovih prirodnih staništa, populacija, ekosistema, obeležja predela i objekata geonasleđa, te obavljanje tradicionalne delatnosti i ograničeno korišćenje prirodnih resursa na održiv i strogo kontrolisan način. Imajući u vidu već opisana ograničenja sadržana u šumskim osnovama (tj. ona koje sa u vidu uslova zaštite ugrađena u njih), te obim i karakter planirane eksploatacije koje one predviđaju, izvesno je da se upravljanje šumama u Nacionalnom parku „Fruška gora“ ne može podvesti pod ograničeno korišćenje, kakvo predviđa Plan razvoja šuma Nacionalnog parka „Fruška gora“. Ova tvrdnja naročito dobija na ozbiljnosti ako se u obzir uzmu nalazi iz Izveštaja Državne revizorske institucije, koji svedoče o prekomernim sečama u 8 gazdinskih jedinica (i do 375% u odnosu na dozvoljenih 10%).⁶

III Primeri dobre prakse

U osnovi koncepta dobrog upravljanja bilo kojim zaštićenim područjem pa i Nacionalnim parkom trebalo bi da leži odgovornost organa upravljanja u proaktivnom reagovanju na potrebe svih zainteresovanih aktera. Pragmatično upravljanje javnim (državnim) dobrima odnosno procesom donošenja odluka i njihovog izvršavanja predstavljaju fundamentalne vrednosti na kojima se zasniva svako uspešno upravljanje zaštićenim područjem. Iz ranijih delova ovog izveštaja kao i drugih javno dostupnih informacija (npr. izveštaj DRI) jedan od

⁶ Izveštaj o reviziji pravilnosti poslovanja Javnog preduzeća Nacionalni park Fruška gora, Sremska Kamenica u delu koji se odnosi na javne nabavke za 2019. i 2020. godinu i obračun i naplatu naknade za korišćenje zaštićenog područja Nacionalnog parka Fruška gora za 2020. godinu. Dostupno na: <http://www.dri.rs/php/document/download/3951/2>

mnogobrojnih i krajnje nephodnih zaokreta u celokupnim upravljačkim aktivnostima JP NP "Fruška gora" kao upravljača nameće se hitno iznalaženje i primena primera dobrih praksi kao i prioritiziranje u planiranju i sprovođenju istih u skladu sa godišnjim planovima, programima i drugim aktima uz obavezan proaktivan i inkluzivni pristup. Šta su zapravo dobre prakse i koliko iste doprinose generalnom poboljšanju upravljanja zaštićenim područjem? Dobra praksa (eng. good practice) u upravljanju zaštićenim područjima predstavlja koncept koji podrazumeva primenu ranije implementiranih socio-ekonomskih, konzervaciono-upravljačkih i drugih mera i aktivnosti na nekom području, koje je moguće delimično ili potpuno preslikati na neko drugo predmetno područje, a sve sa ciljem unapređenja celokupnog stanja i podsticanja održivog razvoja čitavog zaštićenog područja sa neposrednom okolinom. Dakle prostije rečeno, dobre prakse predstavljaju svojevrsan prenos pozitivnih iskustava sa jednog na drugo područje uz potpunu integraciju dobro postavljenog procesa planiranja, izvršenja i kontrole koji ostvaruju opšte i specifične ciljeve zacrtane implementacijom konkretne dobre prakse. Može se reći da ključni pojmovi koje se vezuju za dobre upravljačke prakse na zaštićenim područjima su: znanje, razumevanje, planiranje, sprovođenje, merenje, kontrola i upravljanje. Ono što je takođe bitno naglasiti jeste da primeri dobre prakse često predstavljaju svojevrsan korektivni faktor u planiranju i poslovanju, s obzirom da štede vreme, ekonomska sredstva i posredno ljudske resurse. Proklamovan cilj dobrih praksi predstavlja unapređenje celokupnog stanja na teritoriji zaštićenog područja uz nezaobilazne činioce inkluzije i participativnog pristupa (pre svega lokalne zajednice i korisnika prostora).

Da bi se dobre prakse upravljača tokom procesa upravljanja zaštićenim područjem adekvatno sprovele moraju da se zasnivaju na sledećim principima:

- odgovornosti
- otvorenosti
- participativnosti
- transparentnosti
- ravnopravnosti
- predvidivosti i
- efikasnosti

Sa stanovništva građanstva, u globalu, pobrojani principi treba da služe u svrhu sveobuhvatnog unapređenja načina na koji upravljač Nacionalnog parka postupa u procesu upravljanja. Kako je u slučaju Nacionalnog parka Fruška gora u pitanju javno preduzeće, od izuzetne je važnosti da se kroz buduću primenu ovih principa stekne, unapredi i povrati poverenje lokalne zajednice, zainteresovanih građana i šire javnosti u celokupno preduzeće i njegov rad i legitimitet jer je to naposljetku jedan od načina valorizacije delotvornosti upravljanja područjem NP.

Na osnovu unakrsnog pregleda postojeće planske dokumentacije, prethodnih i sadašnjeg programa upravljanja i drugih propisa, ali i analize planova upravljanja iz zemalja okruženja, relativno se jasno mogu prepoznati različite tematske kategorije iz kojih je moguće primeniti aktivnosti i mere dobrih praksi. To su sledeće kategorije:

1. Fizička zaštita i očuvanje unutrašnjeg reda na zaštićenom području. Ova kategorija podrazumeva primenu dobrih praksi vezanih za permanentnu kontrolu u granicama zaštite, identifikaciju potencijalno nezakonitih aktivnosti unutar granica zaštićenog područja, prezentaciju prirodnih i radom stvorenih vrednosti, kao i aktivnosti koje se udruženim snagama sprovode sa drugim službama (policija, vatrogasci, gorska služba spašavanja i dr).

2. Zaštita i unapređenje stanja biodiverziteta i drugih prirodnih vrednosti. Ova kategorija dobrih praksi odnosi se na čitavu paletu aktivnosti i mera koje se sprovode na kratkoročnom (godišnjem) i dugoročnom (višegodišnjem) planu, a u funkciji su zaštite i unapređenja prirodnih vrednosti na području NP. Kao prioritetne (ali ne i jedine), mogu se istaći sledeće mere i aktivnosti dobrih praksi: aktivna zaštita biodiverziteta (flore, faune, fungije), zaštita životne sredine (vode, zemljište), jednokratne namenske akcije praćenja stanja biodiverziteta, kratkoročni i dugoročni monitoring programi značajnih vrsta, populacija i temeljnih vrednosti NP i druge.

3. Zaštita i unapređenje kulturnih vrednosti. U fokusu rada dobrih praksi na zaštiti i unapređenju kulturno-istorijske baštine pre svega se odnosi se na: prikupljanje informacija o stanju kulturno-istorijskih nepokretnosti kao i njihovo prezentovanje nadležnim institucijama iz oblasti kulture; sakupljanje i prezentovanje istorijske, etnografske i druge građe, kao i promocija kulturnih vrednosti i materijalnog i nematerijalnog narodnog nasleđa.

4. Unapređenje informaciono-edukativno-turističkih sadržaja parka. Dobre prakse iz ovog domena podrazumevale bi prikazivanje i unapređenje različitih sadržaja za potrebe posetilaca odnosno šireg građanstva.

5. Unapređenje saradnje upravljača zaštićenog područja sa korisnicima prostora NP sa posebnim akcentom na lokalnu zajednicu. Dobra praksa iz ove kategorije podrazumeva kontinuiranu edukaciju lokane zajednice, zajednički rad, neformalnu i formalnu saradnju za građanima i civilnim sektorom (npr. priprema i organizacija turističkih manifestacija, restauracija staništa itd), saradnja sa lokalnim samoupravama, saradnja sa naučno-strukovnim udruženjima i ustanovama, drugi konkretni oblici saradnje.

6. Unapređenje saradnje sa inostranim organizacijama i donatorima, kao i unapređenje prekogranične saradnje. Dobre prakse iz ove kategorije sprovode se kroz pripremu i aplikaciju za međunarodne grantove (mahom iz EU), potpisivanjem memoranduma o saradnji, jačanju bilateralnih odnosa sa susednim područjima u drugim državama i dr.

7. Jačanje institucionalnih kapaciteta i međusektorske saradnje. Ova kategorija dobrih praksi podrazumeva predlaganje niza mera za jačanje i podizanje administrativnih kapaciteta i utvrđivanje konkretnih prioriteta u daljem razvoju radnih jedinica i sektora upravljača (pohađanje specijalizovanih kurseva i obuka, formalno obrazovanje, učešće na naučnim i stručnim skupovima, konferencijama i dr).

Primeri dobrih praksi u Srbiji i državama u okruženju

Država: Srbija

Primer dobre prakse: Saradnja sa civilnim sektorom, stručnim i naučnim ustanovama na inventarizaciji i monitoringu biodiverziteta na području Nacionalnog parka „Tara“

Nacionalni park „Tara“ geografski se nalazi uz reku Drinu, na području zapadne Srbije u opštini Bajina Bašta. Osnovan je u julu 1981. godine, a sadašnji upravljač je Javno preduzeće

Nacionalni park „Tara“. Trenutna površina Nacionalnog parka iznosi 24.992 ha. Prema IUCN klasifikaciji zaštićenih područja spada u V kategoriju budući da postoji komercijalno gazdovanje šumama. Javno preduzeće Nacionalni park „Tara“ ima 200 zaposlenih gde u najvećem delu preovlađuju radnici šumarske struke. Podaci o biodiverzitetu Nacionalnog parka do današnjih dana nisu sasvim poznati i sumirani, a time ni javno dostupni. Ipak za razliku od prvih 30 godina postojanja, upravljač Nacionalnog parka je u poslednjoj deceniji prepoznao neophodnost inventarizacije živog sveta i praćenja stanja pojedinih sa aspekta zaštite značajnih vrsta. Naime nedostatak ažuriranih lista vrsta, lokaliteta nalaza i detaljnije praćenja stanja ključnih biljnih i životinjskih vrsta u prošlosti nisu predstavljali dobre inpute za kvalitetnu izradu plana upravljanja, šumskih osnova kao i sprovođenje niza upravljačkih mera na teritoriji NP. Ovi suštinski strateški propusti kasnije su uticali ili mogli uticati na kvalitet zaštite staništa i vrsta ili njihovih populacija jer nisu postojali dobri i visokoprecizni kvalitativno-kvantitativni pokazatelji o njihovoj brojnosti, očuvanosti, vitalnosti i dr. Za pojedine, biološki i ekološki bitne grupe organizama poput ptica nisu postojala nikakva savremena istraživanja (poslednja su rađena sredinom 1970-tih) i pored činjenice da je to jedna od definisanih obaveza upravljača sa kojima bi upravljačke mere bile značajno drugačije. Sledeći primere dobre praksi koje su se vremenom pokazale uspešne sa prostora SRP „Zasavica“, SRP „Ludaško jezero“ i nekih drugih područja, a imajući u vidu deficitarnost sopstvenih ljudskih resursa i druga tehničko-logistička ograničenja i prepreke rukovodstvo Nacionalnog parka Tara se okrenulo angažovanju i saradnji vanjskih saradnika iz civilnog sektora i naučno-stručnih ustanova (Biološki fakultet Beograd, Prirodno-matematički fakultet Novi Sad, Prirodnjački muzej Beograd) sa ciljem inventarizacije pojedinih grupa organizama i uspostavljanja dugoročnog monitoringa za ciljane međunarodno i nacionalno značajne vrste. Ova sada već gotovo desetogodišnja saradnja rezultirala je kompletnom inventarizacijom faune ptica, objavljivanjem naučnih radova na ovu temu, stvaranjem digitalizovane baze podataka, praćenjem kretanja više jedinki mrkog medveda, ali ono što je najbitnije praktičnom primenom rezultata istraživanja kroz implementaciju u planu upravljanja područjem Tare.

Država: Srbija

Primer dobre prakse: Restauracija i stvaranje novih mikro-staništa na području Predela izuzetnih odlika „Vršački breg“

Formalna zaštita Vršačkog brega nadomak Vršca u Banatu datira još iz 1982. godine kada je područje proglašeno regionalnim parkom prirode. Decembra 2005. godine područje je po prvi put prošireno i proglašeno predelom izuzetnih odlika na tadašnjih 4.408 ha. Područje je po drugi put prošireno i uredbom iz 2019. godine i zahvata ukupno 5.329 ha. Trenutni upravljač je Javno-komunalno preduzeće 2. Oktobar iz Vršca. Područje ima troje zaposlenih. U skladu sa planom i programom upravljanja i saglasnost Pokrajinskog zavoda za zaštitu prirode tokom 2007. godine pristupilo se realizaciji projekta restauracije lokvi za reprodukciju vodozemaca i pojila za druge životinje na ukupno pet različitih lokacija prostoru zaštićenog područja. Naime primećeno je da usled svoje periodičnosti, ali i sve manjih padavina i sušnijih godina najveći deo ionako periodičnih potoka na Vršačkom bregu i manjih stajaćih voda vrlo brzo presuši (neki čak već tokom aprila). Na ovaj način najveći broj vodozemaca nije imao gde da se razmnožava, ili su jaja i punoglavci propadali tokom faze razvića usled potpune evaporacije vode, a ptice i sisari su ostajali uskraćeni za vodu. Realizacijom projekta, tokom proleća i leta, upravljač je u saradnji sa lokalnim srednjoškolcima i volonterima iz nekoliko organizacija civilnog društva iskopao i obnovio ukupno šest lokvi dimenzija od 6 do 12 m² i dubine 30 do 70 cm. Lokve se od tada svake godine redovno čiste, izmuljuju i dopunjuje se voda po potrebi tako da se sada voda u njima može pronaći i za vreme najsušnijih godina. Pored praktičnih mera pomoći živom svetu upravljač je u narednim godina iskoristio lokve za monitoring živog sveta kao i edukaciju učenika na ovu temu. Ovaj primer dobre prakse pokazuje da i naizgled male, jednostavne i jeftine aktivne zaštite mogu dovesti do sveobuhvatnijih rezultata na polju zaštite živog sveta unutar nekog ekosistema.

Država: Hrvatska

Primer dobre prakse: Multisektorska i multieksperatska saradnja u izradi plana upravljanja Nacionalnim parkom „Severni Velebit“

Nacionalni park „Severni Velebit“ osnovan je 1999. godine na površini od 10.900 ha i nalazi se zapadnom delu Republike Hrvatske tačnije na prostoru Ličko-Senjske županije. S obzirom na vrlo vredne prirodne, kulturne i pejzažne vrednosti kao i činjenice da u parku nema komercijalnog korišćenja i eksploatacije resursa svrstan je u kategoriju II prema IUCN klasifikaciji zaštićenih područja. Nacionalnim parkom upravlja Javna ustanova Nacionalni park „Severni Velebit“ osnovana tokom 2002. godine. Javna ustanova ima 17 zaposlenih različitih profila od kojih je većina zaposlena na neodređeno. Prvi plan upravljanja izrađen je tokom 2005. i 2006., a usvojen je 2007. godine. Pre same izrade plana upravljanja kao krovnog upravljačkog dokumenta na osnovu iskustva iz drugih nacionalnih parkova u Hrvatskoj i iz susednih zemalja, a uzimajući u obzir i savremene tendencije o oblasti zaštite prirode, prepoznat je imperativ za uključenjem većeg broja stručnjaka i timova stručnjaka iz različitih oblasti. Tako je naposljetku uključeno tačno 70 eksperata iz zemlje i inostranstva (Italija) podeljenih u osam manjih, usko stručnih grupa (zaposlenici javne ustanove, konsultantski tim eksperata iz Italije, Tim za floru, tim za faunu, tim za biospeleologiju, GIS/IT, Tim za tipove staništa i tim za krš i geodiverzitet). Iako na oko glomazan i ekonomski i vremenski manje isplativ rad ovolikog broja eksperata rezultirao je izradom vrlo kvalitetnog, sveobuhvatnog i zakonski potpuno usklađenog plana upravljanja na period od 10 godina sa obaveznom revizijom i analizom sprovođenja posle prvih 5 godina. Ukratko, plan upravljanja izrađen je kao relativno sažet strateški dokument kojim se detaljnije razrađuju strateški ciljevi i smernice upravljanja i akcioni planovi. Akcioni planovi zatim razrađuju strateške smernice upravljanja i detaljno određuju način upravljanja na samom terenu te slede viziju, misiju, politiku i opštu strategiju upravljanja proklamovanu planom upravljanja. Planovi upravljanja pripremljeni su na temelju postojećih stručnih studija i podataka, a izvršena su i brojna dodatna istraživanja flore i faune, te staništa, posebno u špilja i pećina. Pored toga, prikupljena je i relevantna dokumentacija iz područja prostornog planiranja, stanja lokalne privrede, a održano je i preko 10 konsultacija sa stanovništvom i drugim zainteresovanim u parku i oko njega u svakoj fazi izrade plana upravljanja. Ova dobra

praksa pokazuje značaj multisektorske i multieksperstske saradnje bez čijeg učešća, ali i učešća javnosti ne bi bilo moguće izraditi detaljan i pre svega plan po meri svih aktera.

Država: Rumunija

Primer dobre prakse: Uspostavljanje sistema naučno-istraživačkih rezervata i učešće šire javnosti u zaštiti i istraživanju biodiverziteta na prostoru Nacionalnog parka „Rodna“

Na prostoru Rumunije koja je kao i Hrvatska članica EU zaštićeno je oko 23% teritorije zemlje. Od toga nacionalni parkovi kojih je ukupno 13 obuhvataju svega 5%. Jedan od poznatijih Nacionalnih parkova u Rumuniji jeste svakako Rodna koji je deo planinskog venca istočnih Karpata. Istoimeni Nacionalni park (rum. Parcul Național Munții Rodnei) se prostire na ukupno 47.177 ha, a proglašen je 2000. godine. Drugi je po veličini Nacionalni park u Rumuniji, a deo parka od 3.300 ha je i UNESCO rezervat biosfere. Prema IUCN kategorizaciji spada u II kategoriju zaštićenih područja. Korišćenje resursa obuhvata kontrolisano šumarstvo na rubnim i malim područjima shodno IUCN pravilu $\frac{3}{4}$ odnosno 75%. Usled turbulentne političke situacije kao i velikih problema u početnim godinama funkcionisanja javnog preduzeća osmišljena je dugoročna strategija participacije lokalne zajednice i drugih zainteresovanih građana i volontera kako bi se manji broj zaposlenih rasteretio dela poslova, ali pre svega kako bi se javnost što ravnopravnije uključila donošenje odluka i upravljanje parkom. Tako je tokom perioda 2004-2017. implementirano je 27 pojedinačnih projekata uz formalno učešće preko 35 partnera (fakulteti, civilni sektor, muzeji, opštinske uprave, nacionalne agencije, ministarstva). Ukupan budžet projekata iznosio je približno 4.403.500 evra. Ipak najimpozantnija činjenica jeste učešće 7.450 volontera koji su učestvovali u različitim aktivnostima unutar Nacionalnog parka a najveći broj je radio inventarizaciju vrsta i staništa, njihovo mapiranje kao i monitoring ciljanih vrsta. Pored toga izrađeno je četiri tematske pešačke staze, 28 kratkih vodiča za različite grupe organizama, održano preko 20 izviđačkih kampova (učesće preko 600 dece) i podeljeno preko 10.000 brošura i letaka vezanih za NP.

IV Preporuke

- **Sistematizovati recentne podatake o biodiverzitetu u granicama Nacionalnog parka**, u okviru odgovarajućeg informacionog sistema uz uspostavljanje metodološki uređenog monitoringa konzervaciono značajnih vrsta i staništa. Ovi podaci treba da predstavljaju osnov za planiranje ciljeva i mera zaštite, i kičmu planova i programa upravljanja zaštićenim područjem. Takođe, ovi podaci mogu biti glavni instrument upravljača u ograničavanju eksploatacije prirodnih resursa od strane drugih aktera, uključujući i korišćenje resursa prostora (donošenje prostorno-planskih dokumenata i izvođenje različitih projekata i aktivnosti koji mogu imati uticaj na najvrednije šumske ekosisteme, odnosno konzervaciono značajna staništa, te strogo zaštićene vrste i njihova staništa i populacije).
- **Prilagoditi prakse korišćenja prirodnih resursa životnim potrebama strogo zaštićenih vrsta**. U odsustvu ekonomskih mogućnosti za korenite promene u korišćenju prirodnih resursa, pristupiti izradi „mapa puta“ koje bi dovele do srednjoročnih izmena, pored manjih kratkoročnih izmena koje bi ove prakse učinile što je moguće manje nepovoljnim. Dugoročno, neophodno je uskladiti politike i prakse upravljanja sa međunarodno priznatim standardima koji važe za tu kategoriju i opredeljenu namenu zaštićenog područja.
- **Unaprediti logičke matrice planskih dokumenata, definisati merljive i „pametne“ ciljeve, očekivane rezultate i aktivnosti**, čije će sprovođenje dovesti do unapređenja stanja biodiverziteta. Definirati jasne indikatore koji prate definisane ciljeve, uz navođenje početnih i ciljanih vrednosti i sredstava verifikacije, čime će se omogućiti praćenje uspešnosti sprovođenja planskih dokumenata. Opredeliti realistična sredstva i rokove za odgovarajuće planske ciljeve i aktivnosti.

- **Kontinuirano i delotvorno uključivati javnost u kreiranje akata od značaja za upravljanje zaštićenim područjem, kao i u kreiranje održivih praksi korišćenja prirodnih resursa.** Višim standardom uključivanja građana, sa njihovim većim osećajem udela u pronalaženju kompromisnih rešenja među suprotstavljenim interesima vodi kvalitetnijim politikama zaštite prirode i njihovom kasnijem uspešnijem sprovođenju. Ključno za kratkoročno ispunjenje ove preporuke je operacionalizacija Saveta korisnika Nacionalnog parka, a dugoročno, stalno podizanje nivoa uključivanja zainteresovanih strana iznad standarda važećih propisa.
- **Učiniti javno, lako i pravovremeno dostupnim sve informacije u vezi sa životnom sredinom područja za koje javnost pokazuje interesovanje,** počevši od akata upravljača, uključujući i informacije višeg nivoa detaljnosti koje se odnose na prirodne vrednosti područja. Osim obaveza koje u ovom pogledu propisuje nacionalno zakonodavstvo, kao i potvrđeni međunarodni ugovori u vidu Arhuske konvencije, upravo su transparentnost i korišćenje primerenih kanala komunikacije glavni faktor u osvešćivanju javnosti u pogledu neophodnosti očuvanja prirodnih vrednosti.

Elektronski dokument u PDF formatu

Naziv projekta: Novi pogledi na upravljanje zaštićenim područjima prirode

Projekat izvršio: Udruženje za zaštitu šuma (Pokret odbranimo šume Fruške gore), Bulevar Jovana Dučića 39d, Novi Sad; <https://www.facebook.com/udruzenjezs/> <https://www.facebook.com/pokretosfg/pokretosfg@gmail.com>

Izveštaj izradio: Centar za istraživanje biodiverziteta, Maksima Gorkog 40, Novi Sad; www.cib.rs, office@cib.rs

Projekat materijalno podržao: Fondacija Hajnrih Bel (Heinrich-Böll Foundation), Kapetan Mišina 25, Beograd; www.rs.boell.org, info@rs.boell.org

Fotografije: Draženko Rajković (šumska sova) i Goran Vučićević (sve ostale)

Datum izrade: Decembar, 2021.

Kontakti: Tibor Moldvai, HBS Beograd, Tibor.Moldvai@rs.boell.org; Dragana Arsić UZŠ/OŠFG, dragana16arsic@gmail.com; Nikola Stanojević CIB, nikola.stanojevic@cib.rs

Creative Commons licenca: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0), <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Preporučeno navođenje: Centar za istraživanje biodiverziteta (2021): Novi pogledi na upravljanje zaštićenim područjima prirode: slučaj Nacionalnog parka „Fruška gora“. Fondacija Hajnrih Bel, Beograd. pp 43.

Mišljenja, analize i navodi izraženi u ovom izveštaju su mišljenja i stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove Hajnrih Bel Fondacije. Za sadržaj ovog izveštaja isključivu odgovornost snosi izrađivač izveštaja.

