

ANALIZA PRAVNOG OKVIRA I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE RADA PARTICIPATIVNIH TIJELA U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA CRNE GORE

Cilj analize je da pruži osvrt na pravni i institucionalni okvir koji uređuje osnivanje i funkcionisanje participativnih tijela u zaštićenim područjima u Crnoj Gori, kao i da sagleda njihovu ulogu i rad u praksi. Ovo se posebno odnosi na procedure u osnivanju rada Socio-ekonomskih foruma u crnogorskim nacionalnim parkovima kao već funkcionalnih tijela, odabiru članova, načinu rada, intezitetu održavanja sastanaka, itd. Dokument daje pregled mehanizama i načina participacije i saradnje u nekim od parkova prirode u Crnoj Gori. Analiza uključuje i prikaz uporedne prakse u Srbiji, Hrvatskoj i Italiji i daje preporuke za unapređenje rada participativnih tijela u zaštićenim područjima u Crnoj Gori.

Analiza je urađena u okviru projekta: „Oснаživanje lokalnih zajednica za održivo upravljanje заштићеним područjima u Crnoj Gori” je podržan u okviru programa Podržani=Oснаženi, koji realizuje Fond za aktivno građanstvo u partnerstvu sa Zakladom za razvoj lokalne zajednice „Slagalice“ iz Hrvatske. Program finansira Evropska unija, a kofinansira Ministarstvo javne uprave.

Sadržaj na ovom materijalu predstavlja isključivo odgovornost autora i udruženja i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije i Ministarstva javne uprave.

Autorka dokumenta:

Maša Vućinić, mag.ekologije;

Kontributori:

Milica Kandić, spec.ekologije

Jelena Marojević Galić, dipl.biološkinja

Maj, 2025.

SADRŽAJ

1. UVOD	4
2. METODOLOGIJA.....	5
3. PRAVNI OKVIR RADA ZAŠTIĆENIH PODRUČJA U CRNOJ GORI	5
3.1. Nacionalno zakonodavstvo	5
3.2. Međunarodni standardi i dokumenti	7
4. DEFINICIJA I SVRHA PARTICIPATIVNIH TIJELA.....	11
4.1. Mehanizmi participacije u Nacionalnim parkovima Crne Gore	12
4.1.1. Preporuke za unapređenje rada Socio – ekonomskih foruma u JPNPCG	16
4.2. Mehanizmi participacije u parkovima prirode u Crnoj Gori	17
4.2.1. Preporuke za unapređenje participativnog upravljanja u parkovima prirode u Crnoj Gori	22
4. PRIMJERI PARTICIPATIVNOG UPRAVLJANJA U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA	23
5. IZAZOVI PARTICIPATIVNOG UPRAVLJANJA ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA U CRNOJ GORI.....	26
6. PREPORUKE ZA JAČANJE KAPACITETA I UČEŠĆA LOKALNE ZAJEDNICE U RAD ZAŠTIĆENIH PODRUČJA	29
7. SMJERNICE ZA OSNIVANJE PARTICIPATIVNIH / SARADNIČKIH TIJELA U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA	31
7.1. Predlog institucionalizacije participativnih tijela.....	33
8. ZAKLJUČAK.....	35
9. LITERATURA.....	36

1.UVOD

Participacija lokalnih zajednica i drugih zainteresovanih strana predstavlja jedan od ključnih elemenata savremenog pristupa upravljanju zaštićenim područjima. U tradicionalnim modelima, odluke su se uglavnom donosile centralizovano, bez konsultacija sa zajednicama koje žive u ili oko zaštićenih područja, što je često dovodilo do sukoba interesa, otpora i slabe primjene mjera zaštite prirode.

Savremeni koncept participativnog upravljanja zasniva se na pretpostavci da dugoročno očuvanje prirode nije moguće bez aktivnog uključivanja lokalnih aktera – kako zbog njihove neposredne povezanosti s prostorom, tako i zbog znanja, iskustva i interesa koje donose u upravljački proces. Uključivanje lokalne zajednice se ne svodi samo na konsultacije, već podrazumijeva stvarno učešće u planiranju, odlučivanju i sprovođenju politika, uz mogućnost uticaja na ishod procesa.

Uključivanje lokalnih zajednica donosi višestruke koristi:

1. Povećava legitimitet upravljačkih odluka;
2. Jača osjećaj vlasništva i odgovornosti;
3. Omogućava integraciju lokalnog znanja i tradicionalnih praksi;
4. Podstiče pravednu raspodjelu koristi i troškova; i
5. Jača međusektorsku saradnju i društvenu koheziju.

Različiti vidovi saradničkih i participativnih tijela u zaštićenim područjima se javljaju kao koristan alat za institucionalizaciju saradnje i učešća javnosti, omogućavajući strukturisan dijalog između upravljača, lokalnih zajednica, nevladinog sektora i drugih relevantnih aktera. Njihovo postojanje doprinosi transparentnosti i otvorenosti procesa odlučivanja i pomaže u usklađivanju ciljeva zaštite prirode sa lokalnim razvojem.

Cilj ovog dokumenta je da pruži sveobuhvatnu analizu postojećeg pravnog okvira koji se odnosi na rad participativnih / saradničkih tijela, kao što su socio-ekonomski forumi u nacionalnim parkovima u Crnoj Gori, sa posebnim naglaskom na njihovu zakonsku utemeljenost, ulogu i potencijal za doprinos participativnom upravljanju. Dodatno, namjera dokumenta je da identifikuje eventualne pravne i institucionalne praznine koje ograničavaju uspostavljanje i funkcionisanje ovih tijela, kao i da ponudi konkretne preporuke za unapređenje zakonske i operativne osnove u cilju jačanja uključivanja lokalne zajednice u upravljanje i očuvanje zaštićenih područja.

2. METODOLOGIJA

Analiza pravnog okvira rada socio-ekonomskih foruma u zaštićenim područjima u Crnoj Gori sprovedena je korišćenjem kombinacije kvalitativnih i komparativnih metoda. Prilikom izrade dokumenta primijenjene su sljedeće istraživačke tehnike:

Analiza zakonodavnog okvira – izvršen je pregled važećih zakona i podzakonskih akata koji se odnose na upravljanje zaštićenim područjima, uključujući Zakon o zaštiti prirode kao i druge relevantne propise koji uređuju učešće javnosti i upravljanje prirodnim resursima.

Analiza institucionalnog okvira – proučeni su nadležnosti i uloge institucija zaduženih za upravljanje zaštićenim područjima, kao i postojeći mehanizmi participacije lokalnih zajednica.

Komparativna analiza – upoređena su iskustva i pravni modeli iz zemalja regiona i Evropske unije u vezi sa funkcionisanjem socio-ekonomskih foruma i sličnih participativnih mehanizama.

Desk research – sprovedeno je istraživanje dostupne literature, strateških dokumenata, izvještaja međunarodnih organizacija i preporuka koje se odnose na učestvovanje lokalne zajednice u procesima donošenja odluka u zaštićenim područjima.

Identifikacija izazova i preporuka – na osnovu analize prikupljenih podataka izvršena je identifikacija ključnih nedostataka i ponuđene su preporuke za unapređenje zakonskog i institucionalnog okvira u cilju efikasnijeg uključivanja lokalnih zajednica kroz rad socio-ekonomskih foruma.

3. PRAVNI OKVIR RADA ZAŠTIĆENIH PODRUČJA U CRNOJ GORI

3.1. Nacionalno zakonodavstvo

Zaštićena područja predstavljaju važna staništa biološke raznovrsnosti i resurse od izuzetnog značaja za lokalne zajednice i društvo u cjelini. Upravljanje ovim područjima zahtijeva ravnotežu između očuvanja prirodnih vrijednosti i socio-ekonomskog razvoja lokalnog stanovništva. U tom kontekstu, socio-ekonomski forumi se nameću kao važan mehanizam participativnog upravljanja.

U važećem zakonodavstvu Crne Gore ne postoji specifičan zakon koji direktno reguliše rad participativnih tijela. Međutim, niz zakonskih i strateških dokumenata pruža osnovu za njihovo formiranje:

Zakon o zaštiti prirode ("Službeni list CG", br. 54/16, 18/2019 i 84/2024) - Zakon o zaštiti prirode uspostavlja temelj za očuvanje prirodnih vrijednosti u Crnoj Gori, istovremeno promovišući aktivno učešće javnosti i lokalnih zajednica u procesima donošenja odluka. Član 11 ovog zakona propisuje obavezu izrade Strategije biodiverziteta, pri čemu je neophodno uključiti sve zainteresovane strane kako bi se osiguralo sveobuhvatno planiranje i sprovođenje mjera zaštite.

Član 28 definiše postupak proglašavanja zaštićenih područja, naglašavajući potrebu za usklađivanjem ovih odluka sa važećim prostornim planovima, čime se obezbjeđuje harmonizacija između zaštite prirode i prostornog razvoja. Pored toga, zakon omogućava zoniranje unutar zaštićenih područja i

reguliše korišćenje resursa u skladu sa planovima upravljanja, čime se postiže balans između očuvanja prirodnih vrijednosti i održivog korišćenja resursa.

Član 33 direktno uređuje pitanje učešća javnosti prilikom proglašavanju zaštićenog područja koji podrazumjeva obezbjeđenje javnog uvida u studiju zaštite i predlog akta o proglašavanju zaštićenog područja kao i organizovanje javne rasprave. Dodatno, predlagač akta o proglašavanju zaštićenog područja dužan je da u pisanoj formi obavijesti vlasnike nepokretnosti o namjeri stavljanja pod zaštitu područja i omogućiti uvid u studiju zaštite.

Plan upravljanja kao osnova i planski dokumenat kojim se planiraju mjere i aktivnosti zaštite i očuvanja zaštićenog prirodnog dobra predstavlja jedan od mehanizama kojim se može urediti i planirati saradnja sa lokalnim zajednicama i korisnicima prostora u zaštićenim prirodnim dobrima. Naime **Član 59** Zakona o zaštiti prirode definiše sadržaj Plana upravljanja koji shodno ovom članu između ostalog treba da sadrži i način saradnje sa lokalnim stanovništvom, vlasnicima i korisnicima nepokretnosti. Na ovaj način Zakon upravljačima pruža mogućnost da bliže urede načine i modele saradnje sa lokalnim zajednicama.

Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list CG", br. 64/17, 44/2018, 63/2018, 11/2019, 82/2020, 66/2022 Odluka US CG, 86/2022, 4/2023, 19/2025-I) - Definiše ciljeve prostornog razvoja koji uključuju racionalno korišćenje resursa i zaštitu prirode. Ovi ciljevi impliciraju potrebu za uključivanjem različitih društveno-ekonomskih aktera, što može obuhvatiti i formiranje socio-ekonomskih foruma radi usklađivanja interesa lokalnih zajednica sa planovima razvoja.

Zakon o nacionalnim parkovima ne prepoznaje Socio-ekonomske forume kao oblike participativnog upravljanja, ali se u članu 15 koji definiše sadržaj Godišnjeg plana upravljanja, kao jedna od obaveza koju Plan mora da sadrži su oblici saradnje i partnerstva sa lokalnim stanovništvom, vlasnicima i korisnicima nepokretnosti.

Nacionalna strategija biodiverziteta sa akcionim planom (2016–2020) - prepoznaje ključnu ulogu lokalnih zajednica u očuvanju biodiverziteta. Ova strategija naglašava potrebu za aktivnim učešćem lokalnih zajednica u procesima donošenja odluka i upravljanju zaštićenim područjima, čime se osigurava njihova integracija u planiranje i sprovođenje mjera zaštite prirode. Konkretno, strategija definiše sedam strateških ciljeva, od kojih se jedan odnosi na smanjenje direktnih pritisaka na biodiverzitet do 2020. godine, što podrazumijeva i angažovanje lokalnih zajednica u zaštiti prirodnih resursa. Takođe, u okviru akcionog plana, predviđene su mjere koje uključuju saradnju sa lokalnim zajednicama radi identifikacije i implementacije aktivnosti očuvanja biodiverziteta na lokalnom nivou. Ovim pristupom se teži ka uspostavljanju efikasnog mehanizma finansiranja zaštite biodiverziteta i prelasku ka održivoj ekonomiji biodiverziteta do 2020. godine. Implementacija ovih mjera zahtijeva multisektorski pristup i koordinaciju između različitih nivoa vlasti i lokalnih zajednica, čime se doprinosi ostvarivanju ciljeva održivog razvoja i očuvanju prirodnih vrijednosti Crne Gore. Nacionalna strategija biodiverziteta sa akcionim planom za period 2016–2020. godine je istekla, te je neophodno izraditi novu, budući da predstavlja jedan od najvažnijih strateških dokumenata za zaštitu prirode i održivo upravljanje biodiverzitetom u Crnoj Gori.

Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine (NSOR) prepoznaje ključnu ulogu participacije lokalnih zajednica u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja, naročito u kontekstu upravljanja zaštićenim područjima. Strategija naglašava potrebu za aktivnim uključivanjem lokalnog stanovništva, nevladinih organizacija i drugih relevantnih aktera u procese donošenja odluka koje utiču na njihovu životnu sredinu i ekonomski razvoj. Ovo uključivanje doprinosi boljem razumijevanju lokalnih potreba, povećava legitimitet odluka i osigurava održivost sprovedenih mjera.

U kontekstu zaštićenih područja, NSOR ističe da je participativno upravljanje ključno za očuvanje prirodnih resursa i promociju održivog turizma. Uključivanjem lokalnih zajednica u upravljačke strukture, poput socio-ekonomskih foruma, omogućava se balansiranje između zaštite životne sredine i socio-ekonomskog razvoja. Takvi forumi pružaju platformu za dijalog između upravljača zaštićenih područja i lokalnog stanovništva, omogućavajući zajedničko kreiranje i implementaciju planova upravljanja.

3.2 Međunarodni standardi i dokumenti

Crna Gora, kao potpisnica brojnih međunarodnih sporazuma i konvencija iz oblasti zaštite životne sredine i održivog razvoja, ima obavezu da aktivno promoviše i primjenjuje principe participativnog upravljanja prirodnim resursima. Ova obaveza proizilazi iz ključnih dokumenata kao što su Konvencija o biološkoj raznovrsnosti (CBD), Aarhuska konvencija, EU Strategija o biodiverzitetu do 2030. godine, kao i Okvirna agenda Ujedinjenih nacija za održivi razvoj do 2030. godine. U svim ovim dokumentima se naglašava značaj uključivanja lokalnih zajednica i zainteresovanih strana u procese planiranja, odlučivanja i upravljanja, posebno kada su u pitanju zaštićena područja. Stoga, Crna Gora ne samo da ima međunarodnu obavezu da uspostavi mehanizme participacije, već je to i preduslov za postizanje ravnoteže između očuvanja prirode i lokalnog razvoja, kao i za ostvarivanje povjerenja, transparentnosti i dugoročne održivosti upravljačkih procesa.

Konvencija o biološkoj raznovrsnosti (CBD) - Konvencija o biološkoj raznovrsnosti prepoznaje važnu ulogu lokalnih zajednica u očuvanju biodiverziteta. Član 8(j) ističe značaj tradicionalnih znanja, inovacija i praksi autohtonih i lokalnih zajednica koje doprinose očuvanju i održivom korišćenju biološke raznovrsnosti. Program rada za zaštićena područja (PoWPA), usvojen u okviru CBD-a, posebno u cilju 2.2, naglašava potrebu za potpunim i efikasnim učešćem lokalnih zajednica i drugih zainteresovanih strana u upravljanju zaštićenim područjima, uz poštovanje njihovih prava i potreba. (Za više informacija pogledaj pasus niže „Program rada za zaštićena područja (PoWPA)“)

Strateški plan za biološku raznovrsnost 2011–2020. i Aiči ciljevi - Strateški plan za biološku raznovrsnost 2011–2020, poznat kao Aiči ciljevi, usvojen je tokom desete Konferencije strana Konvencije o biološkoj raznovrsnosti (CBD) u Nagoji 2010. godine. Ovaj plan obuhvata 20 ciljeva raspoređenih u pet strateških oblasti, s ciljem smanjenja gubitka biodiverziteta i promovisanja njegovog održivog korišćenja. Cilj 18 posebno naglašava integraciju tradicionalnih znanja, inovacija i praksi autohtonih i lokalnih zajednica u očuvanje i održivo korišćenje biodiverziteta. Ovo podrazumijeva poštovanje, očuvanje i održivo korišćenje tradicionalnih znanja, kao i njihovu punu integraciju u implementaciju Konvencije, uz puno i efektivno učešće relevantnih zajednica na svim nivoima. Crna Gora je, kao potpisnica CBD-a, prepoznala značaj ovih ciljeva i uskladila svoje nacionalne strategije sa njima. Nacionalna strategija biodiverziteta sa akcionim planom za period 2016–2020. godine uspostavila je okvir za implementaciju mjera koje doprinose ostvarivanju Aiči ciljeva, uključujući i Cilj 18.

Program rada za zaštićena područja (PoWPA) - Program rada za zaštićena područja (PoWPA), usvojen 2004. godine na 7. Konferenciji stranaka Konvencije o biološkoj raznovrsnosti (CBD), predstavlja jednu od najambicioznijih strategija u oblasti zaštite prirode. Njegov glavni cilj je podrška uspostavljanju i održavanju kopnenih zaštićenih područja do 2010. godine i morskih zaštićenih područja do 2012. godine, kao sveobuhvatnih, efikasno upravljanih i ekološki reprezentativnih nacionalnih i regionalnih sistema zaštićenih područja.

Ovi sistemi doprinose ostvarivanju tri glavna cilja CBD-a i globalnog cilja smanjenja gubitka biološke raznovrsnosti. Jedan od ključnih aspekata PoWPA je naglasak na participativnom upravljanju, koje podrazumijeva aktivno uključivanje lokalnih zajednica i drugih zainteresovanih strana u planiranje i sprovođenje mjera zaštite. Tako se jedan od njegovih 16 ciljeva direktno odnosi na uključivanje zainteresovanih strana i glasi: Obezbijediti i poboljšati učešće lokalnih zajednica i relevantnih zainteresovanih strana u upravljanje zaštićenim područjima. Njegov specifičan zadatak je da obezbijedi potpuno i efikasno učešće stanovništva i lokalnih zajednica, uz potpuno poštovanje njihovih prava i prepoznavanje njihovih potreba, u skladu sa nacionalnim zakonom i primjenljivim međunarodnim obavezama, kao i učešće relevantnih zainteresovanih strana u upravljanju postojećim i uspostavljanju i upravljanju novim zaštićenim područjima. Ovo uključivanje je od suštinskog značaja za efikasno upravljanje zaštićenim područjima, jer doprinosi boljem razumijevanju, podršci i angažovanju lokalnog stanovništva u očuvanju prirodnih vrijednosti.

Arhuška konvencija (UNECE, 1998) - Arhuška konvencija, usvojena 25. juna 1998. godine u danskom gradu Aarhusu, predstavlja međunarodni sporazum koji garantuje prava javnosti na pristup informacijama, učešće u odlučivanju i pristup pravdi u pitanjima životne sredine. Ova konvencija uspostavlja vezu između prava na zdravu životnu sredinu i osnovnih ljudskih prava, naglašavajući obavezu država potpisnica da osiguraju transparentnost, odgovornost i uključivanje građana u procese donošenja odluka koje utiču na životnu sredinu.

Konvencija se zasniva na tri stuba:

1. **Pristup informacijama:** Javnost ima pravo da dobije pravovremene i tačne informacije o životnoj sredini koje poseduju javne vlasti, uključujući podatke o stanju životne sredine, politikama i merama koje se preduzimaju, kao i informacijama o zdravlju i bezbednosti.
2. **Učešće javnosti u odlučivanju:** Građanima se omogućava da učestvuju u procesima donošenja odluka koje se odnose na životnu sredinu, kao što su izdavanje dozvola za određene aktivnosti, usvajanje planova i programa, te izrada propisa.
3. **Pristup pravdi:** Javnost ima pravo da traži pravnu zaštitu ako smatra da su njena prava na pristup informacijama ili učešće u odlučivanju povređena, čime se obezbeđuje efikasno sprovođenje prava garantovanih konvencijom.

Implementacija Aarhuške konvencije doprinosi jačanju demokratije i održivom razvoju kroz povećanje transparentnosti, odgovornosti i uključivanja javnosti u pitanja životne sredine.

Globalni okvir za biodiverzitet nakon 2020. godine (Montreal, 2022) - Na 15. Konferenciji stranaka Konvencije Ujedinjenih nacija o biološkoj raznovrsnosti (COP15), održanoj u Montrealu 2022. godine, usvojen je **Kunming-Montreal globalni okvir za biodiverzitet**. Ovaj okvir postavlja ambiciozne ciljeve za očuvanje prirode do 2030. godine, uključujući zaštitu najmanje 30% kopnenih i morskih područja, poznatu kao cilj "30x30". Cilj "30x30" podrazumijeva da do 2030. godine najmanje 30% kopnenih, slatkovodnih, obalnih i morskih područja bude efikasno zaštićeno i upravljano kroz ekološki reprezentativne i dobro povezane sisteme zaštićenih područja, uz poštovanje prava i potreba lokalnih zajednica i autohtonih naroda. Ovaj okvir takođe uključuje reformu subvencija koje štete životnoj sredini, mobilizaciju finansijskih sredstava za očuvanje biodiverziteta i obnovu degradiranih ekosistema. Implementacija ovih ciljeva zahtijeva efikasno, pravedno i participativno upravljanje, koje uključuje sve relevantne aktere, od vlada i nevladinih organizacija do lokalnih zajednica i privatnog sektora. Uspjeh

ovog okvira zavisi od globalne saradnje i posvećenosti svih uključenih strana u zaštiti i obnovi prirodnog svijeta.

EU Strategija za biodiverzitet do 2030. godine - Evropska unija je 2020. godine usvojila Strategiju za biodiverzitet do 2030. godine, koja predstavlja ključni element Evropskog zelenog dogovora. Ova strategija postavlja ambiciozne ciljeve za zaštitu i obnovu prirode, uključujući proširenje mreže zaštićenih područja i obnovu degradiranih ekosistema. Jedan od ključnih aspekata strategije je aktivno uključivanje lokalnih zajednica u procese zaštite prirode i održivog upravljanja prostorom. Prepoznavanjem značaja participativnog pristupa, strategija naglašava da je saradnja sa lokalnim stanovništvom, poljoprivrednicima, vlasnicima zemljišta i drugim relevantnim akterima od suštinskog značaja za uspješnu implementaciju mjera očuvanja biodiverziteta. Ovaj pristup ne samo da doprinosi efikasnijem očuvanju prirodnih resursa, već i osigurava da socio-ekonomski interesi lokalnih zajednica budu integrisani u politike zaštite životne sredine. Kroz takvu saradnju, EU teži ka postizanju održivog razvoja koji balansira ekonomske potrebe sa imperativom očuvanja prirodnog naslijeđa za buduće generacije.

IUCN Green List Standard - IUCN Green List Standard je globalni standard zaštićenih i očuvanih područja koji pruža smjernice za postizanje pravednih i efikasnih rezultata u očuvanju prirode. Jedan od ključnih kriterijuma ovog standarda je dobro upravljanje, koje uključuje participaciju zainteresovanih strana u procesima donošenja odluka. Ovi dokumenti naglašavaju značaj participacije svih društvenih aktera u procesima donošenja odluka vezanih za zaštitu prirode i održivi razvoj. Uključivanje lokalnih zajednica, civilnog društva i drugih zainteresovanih strana ključno je za postizanje održivih rješenja koja odražavaju potrebe i prioritete svih građana. Princip "da niko ne bude izostavljen", istaknut u Agendi 2030, podvlači važnost inkluzivnosti i participativnog pristupa u ostvarivanju ovih ciljeva.

UNESCO Konvencija o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine - UNESCO Konvencija o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine, usvojena 1972. godine, predstavlja ključni međunarodni instrument za identifikaciju, zaštitu, očuvanje i prezentaciju kulturnih i prirodnih dobara od izuzetne univerzalne vrijednosti. Ova konvencija postavlja temelje za saradnju među državama u očuvanju zajedničke baštine čovječanstva. U kontekstu Crne Gore, koja na svojoj teritoriji ima lokalitete upisane na UNESCO listu svjetske baštine, poput Nacionalnog parka Durmitor i Kotora, od suštinskog je značaja implementacija odredbi ove konvencije. Konvencija naglašava potrebu za usvajanjem opšte politike koja integriše zaštitu baštine u život zajednice i sveobuhvatne planske programe. Takođe, preporučuje uspostavljanje službi za zaštitu, očuvanje i prezentaciju baštine, kao i razvoj naučnih i tehničkih studija za suprotstavljanje opasnostima koje ugrožavaju kulturnu i prirodnu baštinu. U tom smislu, formiranje socio-ekonomskih foruma u zaštićenim područjima Crne Gore može biti od velike koristi. Ovi forumi bi omogućili aktivno uključivanje lokalnih zajednica u procese odlučivanja, upravljanja i očuvanja baštine, čime bi se osigurala održivost i unapređenje kvaliteta života stanovništva. Takav participativni pristup je u skladu sa ciljevima UNESCO Konvencije i doprinosi efikasnijoj zaštiti i valorizaciji svjetske baštine na nacionalnom nivou.

Ramsarska konvencija - Ramsarska konvencija, formalno poznata kao Konvencija o močvarnim područjima od međunarodnog značaja, usvojena je 1971. godine u iranskom gradu Ramsaru. Ova konvencija predstavlja ključni međunarodni sporazum posvećen očuvanju i održivom korišćenju močvarnih ekosistema, prepoznajući njihovu vitalnu ulogu u očuvanju biološke raznovrsnosti i dobrobiti lokalnih zajednica. Jedan od temeljnih principa Ramsarske konvencije je aktivno uključivanje lokalnih zajednica u procese donošenja odluka vezanih za upravljanje i zaštitu močvarnih područja. Ova participacija je od suštinskog značaja za osiguranje da se interesi, znanja i potrebe lokalnog stanovništva

integriraju u strategije očuvanja, čime se postiže balans između zaštite prirodnih vrijednosti i socio-ekonomskog razvoja. U kontekstu Crne Gore, koja posjeduje značajna močvarna područja poput Skadarskog jezera, Ulcinjske solane i Tivatskih solila koja su uvrštena na Ramsarsku listu, formiranje socio-ekonomskih foruma može biti od izuzetne važnosti. Ovi forumi bi služili kao platforme za dijalog između upravljača zaštićenih područja, lokalnih zajednica, nevladinih organizacija i drugih relevantnih aktera. Kroz takvu strukturu, lokalno stanovništvo bi imalo priliku da aktivno učestvuje u kreiranju i implementaciji planova upravljanja, osiguravajući da se njihove potrebe i interesi adekvatno adresiraju. Implementacija ovakvog participativnog pristupa ne samo da je u skladu sa odredbama Ramsarske konvencije, već i doprinosi povećanju efikasnosti i održivosti mjera zaštite. Uključivanjem lokalnih zajednica, povećava se stepen odgovornosti i posvećenosti očuvanju prirodnih resursa, dok se istovremeno pružaju mogućnosti za razvoj održivih ekonomskih aktivnosti, poput ekoturizma, koji može poboljšati kvalitet života stanovništva u ovim područjima. Stoga, uspostavljanje i jačanje socio-ekonomskih foruma u zaštićenim močvarnim područjima Crne Gore predstavlja korak ka ostvarivanju ciljeva Ramsarske konvencije, promovišući integrisano upravljanje koje harmonizuje očuvanje prirodnih vrijednosti sa socio-ekonomskim razvojem lokalnih zajednica.

UNESCO program „Čovjek i biosfera“ - Program Čovjek i biosfera (MAB - Man and the Biosphere) je međuvladin program čiji je cilj da uspostavi mrežu rezervata biosfere koji demonstriraju inovativne pristupe življenja i privređivanja koji su u harmoniji sa prirodom. Jedan od glavnih ciljeva Programa je postizanje održivog balansa između ciljeva zaštite biološkog diverziteta, promocije ekonomskog razvoja i održavanja kulturnih vrijednosti. Od svakog rezervata biosfere se očekuje da ispuni tri komplementarne funkcije: a) funkciju zaštite (vrsta, ekosistema i predjela), b) razvojnu funkciju, (da pomogne održivi ekonomski i razvoj čovjeka, i c) funkciju logističke podrške (da podrži demonstracione projekte, obrazovanje i obuke iz oblasti životne sredine, istraživanje i praćenje stanja koja se odnose na lokalna, nacionalna i globalna pitanja zaštite i održivog razvoja. Ovaj stepen zaštite u Crnoj Gori ima nacionalni park Durmitor.

Iako važeći pravni okvir u Crnoj Gori još uvijek ne prepoznaje participativna tijela kao zasebne i formalizovane entitete u sistemu upravljanja zaštićenim područjima, osnov za njihovo uspostavljanje ipak postoji i jasno je utemeljen u zakonodavstvu i međunarodnim obavezama koje je država Crna Gora preuzela. Uključivanje ovih tijela u upravljačku strukturu može predstavljati značajan iskorak ka održivijem, inkluzivnijem i transparentnijem modelu upravljanja prirodnim resursima. Njihova integracija ne bi samo ojačala ulogu lokalnih zajednica u donošenju odluka, već bi ujedno podstakla socio-ekonomski razvoj na terenu, kroz otvaranje prostora za lokalne inicijative, bolju koordinaciju sa upravljačima i valorizaciju resursa u skladu sa principima održivosti.

4. DEFINICIJA I SVRHA PARTICIPATIVNIH TIJELA

Participativna / Saradnička tijela, kao što su socio-ekonomski forumi u Crnoj Gori, suradnička vijeća ili Savjeti korisnika u nekim od država regiona, predstavljaju participativne mehanizme uspostavljene s ciljem uključivanja lokalnih zajednica i drugih zainteresovanih strana u procese planiranja, odlučivanja i upravljanja zaštićenim područjima. Oni funkcionišu kao platforme za dijalog, razmjenu mišljenja, identifikaciju problema i zajedničko kreiranje rješenja koja se odnose na upravljanje prirodnim resursima, očuvanje biodiverziteta i održivi lokalni razvoj.

Osnovna svrha participativnih/saradničkih tijela jeste:

- Jačanje participacije lokalne zajednice, civilnog sektora, stručne javnosti i drugih relevantnih aktera u donošenju odluka vezanih za zaštićena područja;
- Unapređenje transparentnosti i odgovornosti u upravljanju zaštićenim područjima;
- Identifikacija lokalnih potreba i prioriteta, kako bi se upravljačke aktivnosti uskladile sa socio-ekonomskim interesima zajednice;
- Podsticanje saradnje između različitih sektora (zaštita prirode, turizam, poljoprivreda, obrazovanje, nauka, itd.);
- Smanjenje konflikata između upravljača i lokalnog stanovništva kroz zajedničko razumijevanje i odlučivanje;
- Pružanje savjetodavne i konsultativne podrške upravljačima zaštićenih područja.

Participativna tijela se ne nameću kao upravljačka tijela, već kao **dodatni participativni mehanizmi** koji dopunjuju formalne strukture upravljanja. Njihova efikasnost zavisi od jasno definisanih pravila funkcionisanja, transparentnosti, redovne komunikacije i stvarne političke volje da se preporuke foruma uvažavaju i primijene u praksi.

U savremenoj praksi upravljanja prirodnim dobrima, ovakva tijela se sve češće koriste kao most između institucija i lokalne zajednice. Uključivanje lokalne zajednice važno je za efikasno i održivo upravljanje zaštićenim područjima. Svjetska organizacija za zaštitu prirode (WWF) ističe da "nedostatak učešća lokalnih zajednica u odlučivanju o njihovom upravljanju, kao i slabo finansiranje od strane država, rezultira njihovim neodrživim upravljanjem."

Uprkos opredijeljenju Crne Gore ka unapređenju participativnog upravljanja u zaštićenim područjima, uključujući kroz strateške dokumente i međunarodne obaveze, participativna / saradnička tijela kao institucionalni mehanizmi participacije još uvijek nijesu sistemski razvijeni. Njihovo postojanje, funkcija i kapaciteti zavise prvenstveno od projektne podrške, a ne od formalnog normativnog okvira.

4.1. Mehanizmi participacije u Nacionalnim parkovima Crne Gore

Javno preduzeće za nacionalne parkove Crne Gore, kao najiskusniji upravljač zaštićenih područja u zemlji, upravlja nacionalnim parkovima Biogradska gora, Durmitor, Lovćen, Skadarsko jezero i Prokletije. Još 2015. godine, ovo preduzeće je prepoznalo značaj aktivnog uključivanja lokalnih zajednica u procese upravljanja i na osnovu člana 19 Statuta Javnog preduzeća za nacionalne parkove Crne Gore, Upravni odbor je 25. aprila 2015. godine donio i donijelo **Odluku o uspostavljanju socio-ekonomskih savjeta** za svaki od pomenutih parkova. Ova tijela su zamišljena kao platforme za dvosmjernu komunikaciju, koje omogućavaju izražavanje lokalnih potreba i stavova, te njihovu integraciju u donošenje odluka. Ustanovljeni su kao prva konsultativna tijela s ciljem obezbjeđivanja adekvatnog i aktivnog učešća zainteresovanih strana u procesima funkcionisanja nacionalnih parkova.

Njihovi osnovni ciljevi uključuju:

1. Unapređenje saradnje između zainteresovanih strana i upravljača parkova;
2. Razvijanje postojećih i stvaranje novih oblika saradnje i partnerstava;
3. Pospješivanje ekonomskih aktivnosti i poslovanja subjekata unutar nacionalnih parkova;
4. Efikasnije uvažavanje interesa lokalnih zajednica;
5. Pospješivanje sprovođenja mjera upravljanja;
6. Poboljšanje informisanosti svih zainteresovanih strana o planiranim i sprovedenim aktivnostima;
7. Razmjenu iskustava i primjenu najboljih praksi u upravljanju zaštićenim područjima;
8. Postizanje šireg konsenzusa oko ciljeva upravljanja parkovima.

Prvi savjet je konstituisan u NP Lovćen sredinom aprila 2015. godine, a do kraja godine su formirani savjeti u svim nacionalnim parkovima. Ova tijela djeluju pojedinačno, na teritoriji parka za koji su osnovani, a članstvo čine reprezentativni predstavnici grupa zainteresovanih strana. Sastav savjeta uključuje predstavnike ponuđača turističkih usluga, malog i srednjeg biznisa, lokalne samouprave, lokalnih udruženja, nevladinog sektora i drugih relevantnih subjekata, u zavisnosti od specifičnosti svakog nacionalnog parka. Broj članova je ograničen na maksimalno 15 predstavnika zainteresovanih strana.

Prilikom osnivanja ovih tijela donešen je Pravilnik o radu kojim je definisan način organizacije, struktura i način odabira članova kao reprezentativnih predstavnika lokalnih zajednica i korisnika prostora parkova, način organiziranja i vođenja sjednica i druga važna pitanja iz djelokruga rada istih. Takođe su uz podršku eksperta Svjetske banke urađene tehničke smjernice i aspekti koji su uključivali tada sve relevantne preporuke za saradnju upravljača i lokalnih zajednica. Radom ovih predsjedava direktor nacionalnog parka, dok administrativne i druge poslove za potrebe rada ovih tijela obavlja Služba za zaštitu prirodne i kulturne baštine i održivi razvoj u okviru Javnog preduzeća za nacionalne parkove Crne Gore. Pravilnik predviđa da se savjeti sastaju najmanje dva puta godišnje, a njihov rad je javan. Detaljnije procedure o načinu organizacije i radu savjeta određuju se Poslovníkom o radu, koji donosi savjet na prvoj sjednici, na predlog direktora nacionalnog parka.

Vremenom je umjesto naziva „savjet“ u primjenu ušao naziv „forum“ te se sada u svakodnevnoj upotrebi koristi termin Socio-ekonomski forum što ćemo kao termin koristiti u nastavku dokumenta.

Izazovi u radu socio-ekonomskih foruma

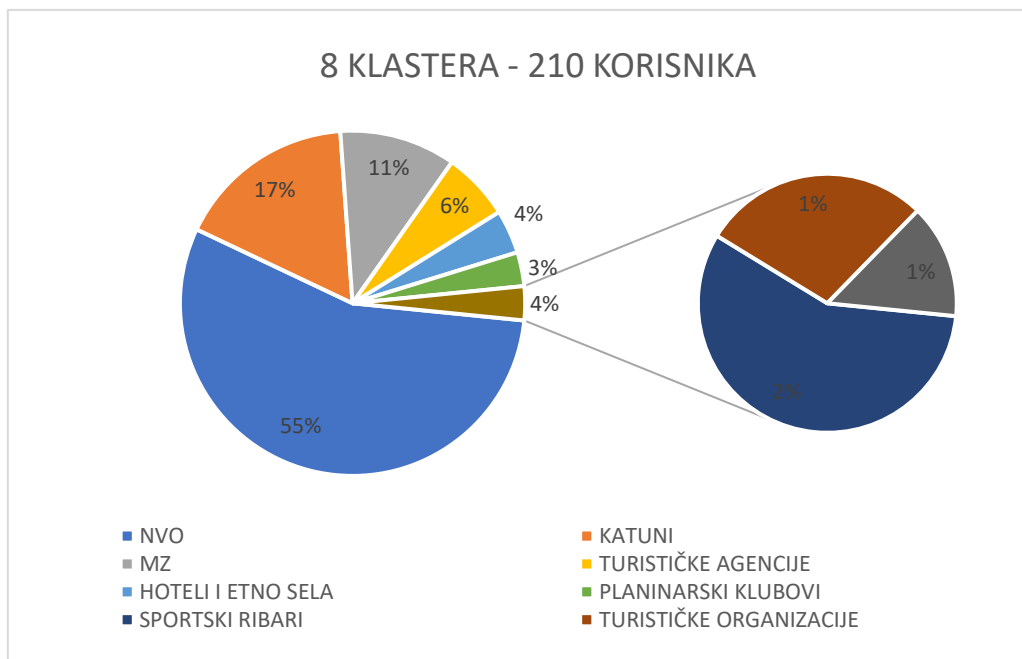
Nakon osnivanja, socio-ekonomski forumi su počeli sa radom u nacionalnim parkovima. Međutim, uprkos formalnom osnivanju, implementacija i kontinuirani rad ovih foruma suočavali su se s izazovima. Prema izvještajima, rad socio-ekonomskih foruma nije bio dosljedno sproveden u svim parkovima, a njihova aktivnost je bila ograničena i nesistematizovana. Na primjer, u Nacionalnom parku Skadarsko jezero su organizovani tematski okrugli stolovi i javne rasprave, ali su to bili povremeni događaji, a ne kontinuirani mehanizmi saradnje.

Stoga, i pored postojanja institucionalnog okvira dosadašnja praksa funkcionisana ovih tijela i kvalitativno istraživanje: „*Analiza mehanizama i načini saradnje upravljača zaštićenih područja sa lokalnim zajednicama*“¹ koje su realizovali Parkovi Dinarida u saradnji sa Defacto, pokazuje da oni nijesu ostvarili puni potencijal. To jasno ukazuje na potrebu za jačanjem mehanizama njihove implementacije i osiguravanjem njihove funkcionalnosti kao sastavnog dijela svakodnevnog upravljanja nacionalnim parkovima.

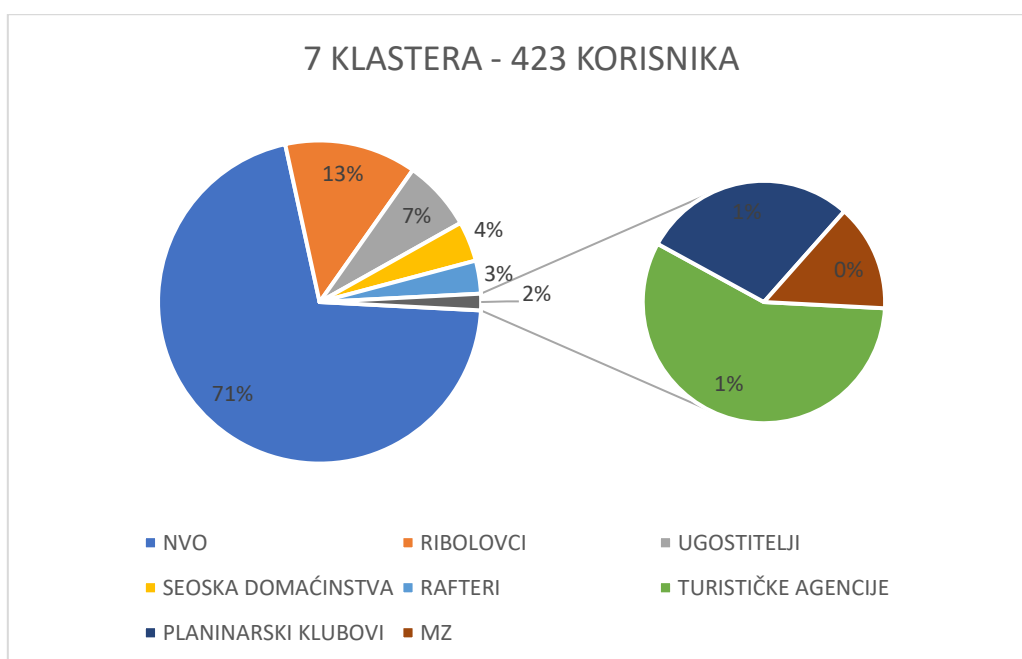
Pandemija COVID-19 je negativno uticala na mnoge segmente rada zaštićenih područja, a posebno na aspekte saradnje na svim nivoima. Tako je i u periodu 2020-2022 rad ovih tijela bio prekinut. Stoga je u cilju ponovnog pokretanja ovih tijela tokom 2023. godine, Javno preduzeće za nacionalne parkove Crne Gore, konkretno Služba za zaštitu prirodne i kulturne baštine i održivi razvoj, u saradnji sa stručnim saradnicima za rad sa lokalnom zajednicom zaposlenim u svakom nacionalnom parku, započelo proces formiranja klastera za svaki park pojedinačno. Ovi klasteri su uspostavljeni s ciljem detaljne identifikacije svih korisnika prostora unutar nacionalnih parkova, kako bi se bolje razumjele njihove potrebe, aktivnosti i potencijali za saradnju u okviru upravljanja zaštićenim područjima.

Prema dostupnim podacima Javnog preduzeća za nacionalne parkove Crne Gore, nacionalni park Biogradska gora obuhvata 8 klastera sa ukupno 197 korisnika prostora, nacionalni park Durmitor ima 7 klastera i 423 korisnika, dok nacionalni park Lovćen uključuje 12 klastera sa 469 korisnika. Nacionalni park Prokletije sastoji se od 9 klastera sa 227 korisnika, a nacionalni park Skadarsko jezero ima 11 klastera sa 262 korisnika prostora. Ovi klasteri predstavljaju dobar temelj za unapređenje saradnje između upravljača nacionalnih parkova i lokalnih zajednica, omogućavajući efikasnije uključivanje lokalnih aktera u procese donošenja odluka i upravljanja zaštićenim područjima. Kroz identifikaciju i mapiranje korisnika prostora, nacionalni parkovi mogu bolje adresirati izazove, uskladiti interese različitih strana i promovisati održivi razvoj u skladu sa potrebama lokalnih zajednica. Ovakva struktura klastera i identifikacija korisnika prostora predstavlja značajan pomak ka jačanju participativnog pristupa u upravljanju nacionalnim parkovima, omogućavajući veće uključivanje lokalnih zajednica u donošenje odluka i održivo korišćenje resursa.

¹ <https://parksdinarides.org/wp-content/uploads/2025/05/Kvalitativno-istrazivanje-2.pdf>

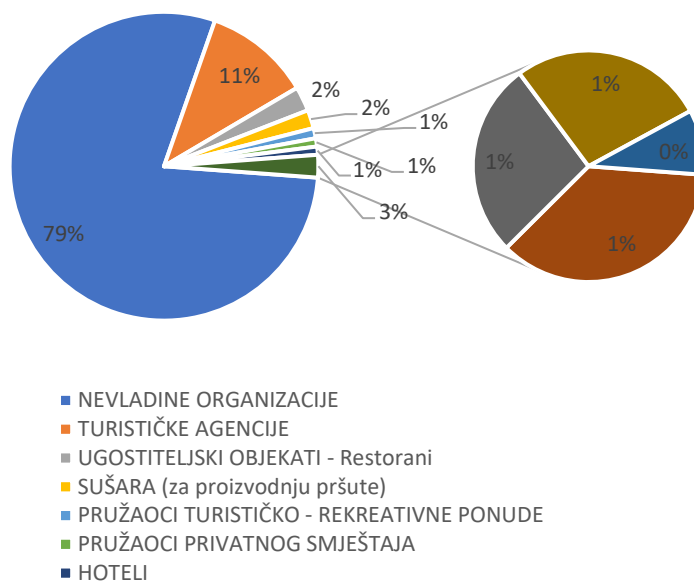


Grafik 1. Grafički prikaz klastera u NP Biogradska gora



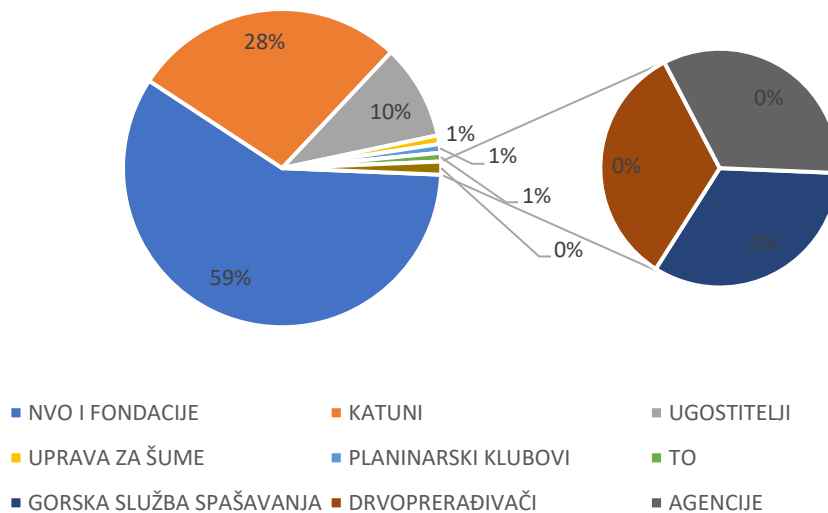
Grafik 2. Grafički prikaz klastera u NP Durmitor

12 KLASTERA - 466 KORISNIKA

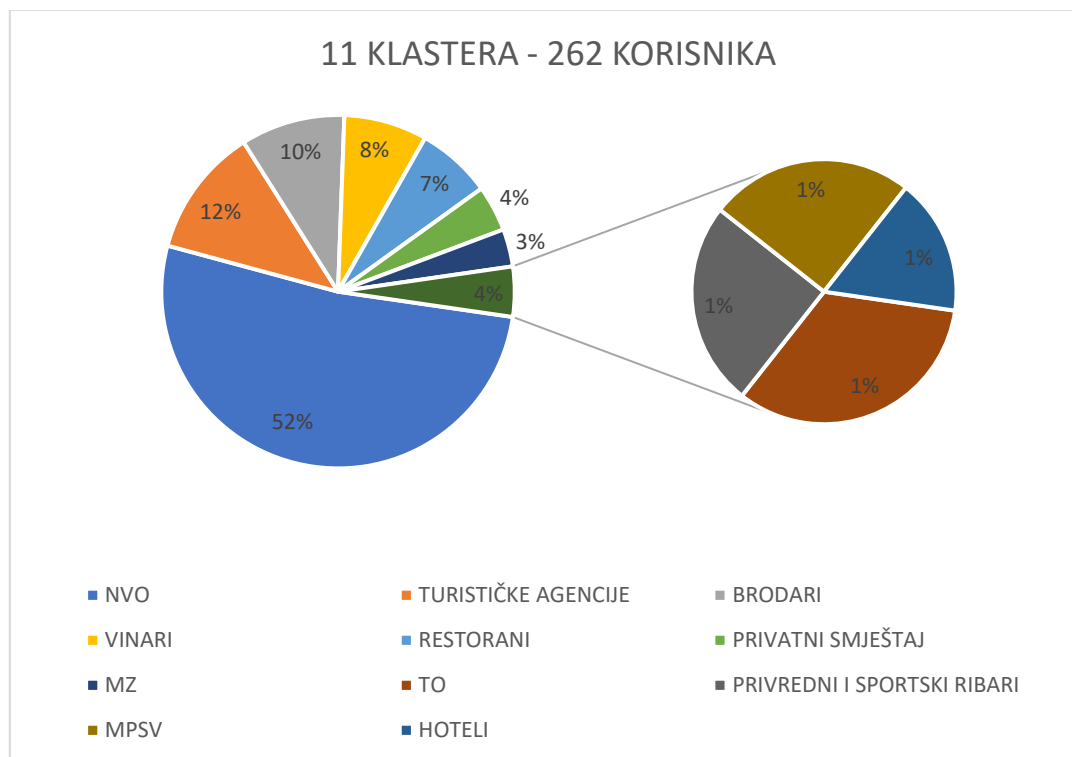


Grafik 3. Grafički prikaz klastera u NP Lovćen

9 KLASTERA - 277 KORISNIKA



Grafik 4. Grafički prikaz klastera u NP Prokletije



Grafik 5. Grafički prikaz klastera u NP Skadarsko jezero

Iako su tokom 2023. godine izrađeni klasteri za svaki nacionalni park, čime je načinjen pomak u identifikaciji aktera koji djeluju unutar parkova, praksa u 2024. i 2025. godini pokazuje tek blago poboljšanje u pristupu. Naime, iako su napori uočljivi i svakako pohvalni, jer se održava kontinuitet saradnje sa različitim subjektima, u fokusu i dalje ostaju pretežno institucije. Time se propušta prilika da se direktno uspostavi kontakt sa stvarnim korisnicima prostora – lokalnim stanovništvom, ribarima, stočarima, pčelarima, turističkim vodičima, vinarima, brodarima, lovačkim društvima i drugim pojedincima i grupama čije je djelovanje neposredno vezano za prostor nacionalnih parkova. Odsustvo direktne komunikacije sa tim korisnicima ograničava punu funkcionalnost klastera i umanjuje njihovu vrijednost kao alata za uključivo i participativno upravljanje.

4.1.1. Preporuke za unapređenje rada Socio – ekonomskih foruma u JPNPCG

Kako bi socio-ekonomski forumi ostvarili svoj puni potencijal u upravljanju nacionalnim parkovima, neophodno je preduzeti niz konkretnih koraka koji će ojačati njihovu ulogu i funkcionalnost.

Prije svega, ključno je izvršiti **revitalizaciju i institucionalizaciju rada foruma**, kroz uspostavljanje redovnih sastanaka i podsticanje aktivnog učešća svih relevantnih zainteresovanih strana. Time bi se osigurao kontinuitet u dijalogu između upravljača parkova i lokalnih zajednica, što je osnova za participativno upravljanje.

Takođe, **jasno definisanje nadležnosti i odgovornosti** članova foruma predstavlja važan korak ka efikasnijem funkcionisanju. Ažuriranjem Poslovnika o radu potrebno je precizno odrediti uloge, obaveze i očekivanja, kako bi svi učesnici znali svoju poziciju i doprinos u procesu donošenja odluka.

Paralelno s tim, važno je raditi na **jačanju kapaciteta članova foruma**, kroz organizaciju obuka i radionica koje bi im omogućile sticanje znanja i vještina u oblasti upravljanja zaštićenim područjima, komunikacije, pregovaranja i donošenja odluka zasnovanih na činjenicama i iskustvu iz prakse.

Dodatno, **transparentnost i efikasna komunikacija** moraju biti temelj svakog foruma. Informacije o radu, zaključcima i preporukama foruma treba učiniti javno dostupnim, kako bi svi zainteresovani akteri bili pravovremeno i adekvatno informisani i uključeni.

Na kraju, za postizanje održivosti ovih mehanizama, neophodno je uvesti **sistem praćenja i evaluacije rada foruma**. To podrazumijeva razvoj mehanizama za ocjenu efikasnosti njihovog djelovanja, kao i redovno izvještavanje o ostvarenim rezultatima i stepenu implementacije preporuka koje forumi donose.

Implementacijom ovih preporuka, socio-ekonomski forumi mogu postati snažan alat participativnog upravljanja, koji ne samo da doprinosi očuvanju prirodnih vrijednosti nacionalnih parkova, već i aktivno učestvuje u unapređenju kvaliteta života lokalnih zajednica koje s tim prostorima žive i rade.

4.2. Mehanizmi participacije u parkovima prirode u Crnoj Gori

Analiza dostupnih podataka o participativnom upravljanju u parkovima prirode u Crnoj Gori pokazuje da ne postoji formalni okvir ili tijelo koje bi upravljaču služilo kao koordinacioni mehanizam u upravljanju zaštićenim područjem. Takav mehanizam bi omogućio uključivanje predstavnika lokalnih zajednica, kao i relevantnih institucija koje, na različite načine, imaju nadležnosti i uticaj na tom prostoru. Odsustvo ove strukture otežava uspostavljanje integrisanog, transparentnog i participativnog modela upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima u kategoriji parka prirode.

Većina Parkova prirode u svojim Planovima upravljanja u dijelu poboljšanja efikasnosti rada upravljača kao jednu od aktivnosti navodi formiranje *Savjetodavnog tijela* koji će artikulirati interese lokalnih zajednica. Vrlo često se to Savjetodavno tijelo miješa sa Savjetodavnim tijelom koje neki od upravljača imaju definisana shodno Statutu. Naime Statuti nekih od parkova prirode predviđaju osnivanje „Savjeta“ ili „Savjetodavnih tijela“ koji imaju ili ulogu organa upravljanja (Agencija za upravljanje zaštićenim područjima Podgorice), ili ulogu stručnog tijela za pitanja životne sredine (Park prirode Piva). Članovi ovakvih tijela svoju funkciju vrše u ličnom svojstvu i biraju se na dvije godine. Ovakva tijela ne treba poistovjećivati sa saradničkim ili participativnim tijelima čija je funkcija ostvarivanje saradnje sa lokalnim zajednicama i korisnicima prostora.

Pozitivan primjer participativnog pristupa predstavlja praksa uspostavljanja Savjetodavnih tijela u morskim zaštićenim područjima kojima upravlja Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore.

Upravljač zaštićenog područja	Pravni okvir za uspostavljanje Savjetodavnog tijela	Plan upravljanja i integracija lokalnih zajednica kroz osnivanje participativnih tijela
Agencija za upravljanje zaštićenim područjima Podgorice Park prirode Komovi, Glavni grad	Statut / Savjet Agencije – organ upravljanja	Za područje PP Komovi navodi se osnivanje Savjeta parka PP Komovi koji će uključiti interese lokalnih zajednica i Koordinacionog tijela.
DOO Park prirode Komovi, opština Andrijevica	Statut / Savjetodavno tijelo	Za područje PP Komovi, opština Andrijevica navodi se osnivanje Savjetodavnog tijela parka PP Komovi koji će uključiti interese lokalnih zajednica i učešće u aktivnostima Koordinacionog tijela.
Park prirode Komovi, opština Kolašin, Sekretarijat za životnu sredinu	Nije formiran upravljač.	Za područje PP Komovi, opština Kolašin navodi se osnivanje Savjetodavnog tijela koji će uključiti interese lokalnih zajednica parka PP Komovi i učešće u aktivnostima Koordinacionog tijela
Park prirode Dragišnica i Komarnica	Statut / Savjetodavno tijelo /	Nemaju PU.
Park prirode Piva	Statut / Savjetodavno tijelo	Uspostaviti trajnu saradnju sa korisnicima prirodnih resursa na teritoriji Parka: Održavanje redovnih koordinacionih sastanaka pri čemu su sve strane u potpunosti informisane o aktivnostima i planovima druge strane sa: ➤ Upravom za šume ➤ Lovačkim organizacijama ➤ EPCG ➤ Upravom za vode ➤ Privatnim kompanijama ➤ Resorsim državnim institucijama
Park prirode Orjen	U Statutu i odluci nema informacije o formiranju ovakvog tijela.	Priprema i implementacija Plana učešća interesnih grupa za Park (konsultacije i donošenje odluka

		u saradnji sa interesnim grupama).
Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore/ Park prirode „Katić“	U skladu sa posebnim pravilnikom upravljača, na osnovu Plana upravljanja	Predviđeno osnivanje PU. Davanje mišljenja i preporuka, iniciranje aktivnosti za unapređenje zaštite i održivo korišćenje prirodnih resursa
Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore/ Park prirode „Platamuni“	U skladu sa posebnim pravilnikom upravljača, na osnovu Plana upravljanja	Predviđeno osnivanje PU. Davanje mišljenja i preporuka, iniciranje aktivnosti za unapređenje zaštite i održivo korišćenje prirodnih resursa
Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore/ Park prirode „Stari Ulcinj“	U skladu sa posebnim pravilnikom upravljača, na osnovu Plana upravljanja	Predviđeno osnivanje PU. Davanje mišljenja i preporuka, iniciranje aktivnosti za unapređenje zaštite i održivo korišćenje prirodnih resursa

Tabela 1: Pregled mogućnosti za integraciju lokalne zajednice kroz statute i planove upravljanja

U Planu upravljanja za Park prirode „Komovi“ na teritoriji Glavnog grada 2022–2026, koji je usvojen od strane Skupštine Glavnog grada u decembru 2021. godine, predviđeno je osnivanje **Savjeta Parka** kao ključnog mehanizma za saradnju sa zainteresovanim stranama. Ovo savjetodavno tijelo trebalo bi da okuplja predstavnike različitih aktera koji koriste ili utiču na prostor Parka, s ciljem efikasnijeg upravljanja i ostvarivanja ciljeva zaštite.

Uloga Savjeta, kako je definisana u Planu upravljanja, obuhvata:

- Pružanje informacija Agenciji o biofizičkim i socio-ekonomskim aspektima Parka, uključujući podatke o korisnicima prostora, ekološki značajnim tačkama i problemima na terenu.;
- Davanje inputa za izradu planova upravljanja i kontrola kvaliteta ovih dokumenata;
- Praćenje sprovođenja godišnjih operativnih planova;
- Generisanje projektnih ideja za Park i apliciranje na projektne pozive;
- Podsticanje umrežavanja sa drugim akterima, uključujući lokalne zajednice, donatore, poslovni sektor i druga zaštićena područja u Crnoj Gori i inostranstvu;
- Mitigaciju konflikata i podršku u njihovom rješavanju;
- Predlaganje i analiziranje potencijalnih izvora finansiranja, uključujući uvođenje različitih mehanizama finansiranja.

Međutim, uprkos jasnoj predviđenosti i definisanoj ulozi, **Savjet Parka do sada nije formalno osnovan**, niti je započeo sa radom. Ovo odlaganje u uspostavljanju Savjeta može se pripisati različitim administrativnim i organizacionim izazovima sa kojima se suočava Agencija za upravljanje zaštićenim

područjima Podgorice. Nedostatak ovog tijela ograničava mogućnosti za institucionalizovanu participaciju lokalnih zajednica i drugih relevantnih aktera u procesima odlučivanja i upravljanja Parkom. Takođe, imajući u vidu da je područje Parka prirode Komovi na teritoriji tri opštine, u okviru Plana upravljanja PP Komovi 2022 – 2026 Glavni grad, prepoznato je i formiranje **Koordinacionog tijela** sa upravljačima Parka prirode Komovi iz Opština Kolašin i Andrijevica.

Uloga ovog tijela bi bila:

- Razmjena informacija potrebnih za planiranje i usklađivanje djelatnosti na teritoriji Parka - Planiranje zajedničkih akcija (npr. kontrole, monitoring, edukativni i promotivni programi itd)
- Zajedničko djelovanje prema višim instancama u cilju pospješivanja zaštite i finansiranja zaštite
- Generisanje projektnih ideja za Park
- Udruživanje ljudskih, tehničkih i finansijskih kapaciteta - Zajedničko jačanje institucionalnih kapaciteta

U Planu upravljanja PP Komovi Opština Andrijevica u okviru tematske oblasti: **Efikasnost upravljanja parkom** kao prva aktivnost navodi se formiranje Savjetodavnog tijela, pripremu Pravilnika o radu i imenovanje članova Savjeta kojim bi se omogućilo učešće lokalne zajednice.

Statutom PP Komovi, opština Andrijevica, članom 15 i 16 navodi se da Osnivač u ovom slučaju opština Andrijevica imenuje Savjetodavno tijelo radi davanja prijedloga za odlučivanje o stručnim i drugim pitanjima. Takođe se navodi da članovi Savjetodavnog tijela svoju funkciju vrše u ličnom svojstvu i biraju se na dvije godine.

Opština Kolašin upravljanje PP Komovi povjerila je Sekretarijatu za životnu sredinu. Nacrt Plana upravljanja za PP Komovi 2021 – 2026 opština Kolašin pripremila je i sprovedena je Javna rasprava. Kao jedna od aktivnosti u operativnom dijelu je formiranje Savjetodavnog tijela koje integriše interese svih zainteresovanih strana.

Agencija za upravljanje zaštićenim područjima Podgorice u svojoj organizacionoj strukturi ima Savjet Agencije koji je zajedno sa izvršnim direktorom organ upravljanja i nema nikakve veze sa Savjetom koji je planiran da se osnuje u PP Komovi. Dakle, terminološka konfuzija može upućivati da se radi o istom tijelu. Savjet Agencije ima pet članova, od čega su četiri predstavnici Osnivača i jedan iz redova zaposlenih.

U **Parku prirode Piva** nije formalno uspostavljen socio-ekonomski forum kao institucionalizovani mehanizam participacije lokalne zajednice. Postoji **Savjetodavno tijelo** koje je osnovano radi davanja predloga za odlučivanje o stručnim i drugim pitanjima iz oblasti zaštite i promocije Parka prirode. Osnivač Savjetodavnog tijela je Opština Plužine. Izbor članova Savjetodavnog tijela donosi Skupština.

To Savjetodavno tijelo daje mišljenja na predloge Zakona i drugih propisa kojima se uređuju pitanja upravljanja Parkom prirode;

- učestvuje u praćenju sprovođenja propisa i planova upravljanja;
- učestvuje u pripremi analiza i ocjena i davanja predloga u oblasti planiranja i upravljanja Parkom;
- sarađuje u planiranju istraživanja, razvoja i zaštiti prirodnih i kulturno-istorijskih vrijednosti Parka;
- daje mišljenja na predložene projekte;
- daje predloge za promociju značaja zaštite Parka, promociju turizma i edukaciju javnost.

Mandat Savjetodavnog tijela je 2 godine, a učešće u ovom tijelu je na volonterskoj osnovi.

U Parku prirode „**Dragišnica i Komarnica**“ uspostavljen je Savjet koji se redovno sastaje četiri puta godišnje, koji ima istu ulogu kao prethodno opisani Savjet u PP Piva. Osnivač Savjeta je opština Šavnik a Odluku o izboru članova Savjeta donosi Skupština. Ne postoji Socio-ekonomski forum niti bilo kakav drugi oblik koji uključuje participativno upravljanje. Tokom ovih sastanaka razmatraju se ključne aktivnosti u Parku, daju preporuke upravljaču i razmatraju planovi upravljanja, na koje Savjet može dati saglasnost. Iako za rad ovog tijela ne postoji unaprijed utvrđen godišnji plan aktivnosti, njegovo postojanje se smatra korisnim alatom koji doprinosi kvalitetnijem upravljanju područjem. Kao preporuka za unapređenje rada Savjeta, istaknuta je potreba da se njegov sastav proširi i obogati predstavnicima različitih sektora, uključujući stručnjake iz oblasti ekologije i biologije, članove lokalne zajednice, predstavnike turističkog sektora i drugih relevantnih aktera, kako bi se obezbijedio sveobuhvatan i integrisan pristup upravljanju ovim zaštićenim područjem.

U **Parku prirode „Orjen“**, kojim upravlja Agencija za razvoj i zaštitu Orjena iz Herceg Novog, postoje inicijative sa lokalnim zajednicama ali formalni socio-ekonomski forum nije uspostavljen. Shodno Planu upravljanja, upravljač planira pripremu i implementaciju Plana učešća interesnih grupa za Park (konsultacije i donošenje odluka u saradnji sa interesnim grupama).

Za razliku od većine parkova prirode u Crnoj Gori, u kojima često nedostaje institucionalizovani mehanizam za uključivanje lokalnih zajednica u upravljanje, praksa uspostavljanja Savjetodavnih tijela u parkovima prirode kojima upravlja **Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore** predstavlja pozitivan primjer. U **parkovima prirode „Katič“, „Platamuni“ i „Stari Ulcinj“** formalno su uspostavljena Savjetodavna tijela, u skladu sa posebnim pravilnicima koje donosi upravljač. Osnivanje ovih tijela kao mehanizma za uključivanje zainteresovanih strana predviđeno je i planovima upravljanja za ova tri morska zaštićena područja.

Savjetodavna tijela okupljaju predstavnike javnog sektora, nadležnih državnih organa, naučnih i stručnih institucija, mjesnih zajednica, lokalnog stanovništva, obrazovnih ustanova i organizacija civilnog društva, s ciljem obezbjeđivanja participativnog, transparentnog i integrisanog upravljanja. Njihova uloga obuhvata davanje mišljenja i preporuka u vezi sa upravljanjem, unapređenjem zaštite i održivim korišćenjem prirodnih resursa, kao i iniciranje novih aktivnosti za unapređenje upravljanja, čime se doprinosi boljoj koordinaciji i jačanju legitimiteta donesenih odluka.

Članove Savjetodavnih tijela koji dolaze iz redova državne i lokalne uprave, kao i institucija, imenuju rukovodioci tih institucija, dok se ostali biraju putem javnog poziva. Ovakav pristup može poslužiti kao model za uspostavljanje participativnih tijela i u drugim zaštićenim područjima u Crnoj Gori.

Upravljanje parkovima prirode, kao zaštićenim područjima, zahtijeva **visok nivo međusektorske komunikacije i saradnje, pri čemu je ključno uključivanje lokalnih zajednica**. Međutim, kako su Parkovi prirode osnovani kao društva sa ograničenom odgovornošću, njihovi organi upravljanja se formiraju shodno Zakonu o privrednim društvima, Statutom parka i Odlukom o osnivanju parka. Stoga organi i tijela kao što su Savjetodavno tijelo ili Savjet parka koje osniva opština na čijoj se teritoriji nalazi zaštićeno područje – nemaju nadležnost niti mehanizme za obezbjeđivanje participacije zainteresovanih strana u procesu upravljanja.

Zbog toga je od suštinske važnosti **formiranje participativnih tijela** na način koji bi omogućio otvoren dijalog i konstruktivnu saradnju između upravljača parka i svih relevantnih aktera – uključujući lokalno stanovništvo, predstavnike privrede, civilnog sektora, kao i stručnu i naučnu javnost.

Ovi forumi bi doprinijeli ne samo transparentnijem i inkluzivnijem procesu donošenja odluka, već bi i unaprijedili efikasnost upravljanja parkom, kroz zajedničko prepoznavanje izazova i iznalaženje održivih rješenja u skladu sa interesima lokalne zajednice i ciljevima zaštite prirode.

4.2.1. Preporuke za unapređenje participativnog upravljanja u parkovima prirode u Crnoj Gori

- Radi unapređenja upravljanja, kao i efikasnije komunikacije i saradnje u parkovima prirode, preporučuje se osnivanje participativnih tijela koja uključuju predstavnike relevantnih institucija, lokalnih zajednica, stručne i naučne javnosti;
- Analiza zainteresovanih strana i izrada strategije participacije, uz pripadajuće godišnje budžete za njenu realizaciju, predstavljaju ključne komponente uspješnog upravljanja parkovima.
- U cilju izbjegavanja terminološke konfuzije izazvane postojanjem različitih tijela koja u nazivu imaju riječ savjet ili savjetodavno tijelo preporučuje se da svi parkovi prilikom osnivanja ovih tijela koriste jedinstven naziv koji bi ukazivao da se radi o tijelima čija je funkcija unapređenje i održavanje saradnje sa korisnicima prostora i lokalnim zajednicama (saradnički forum/grupa/tijelo/vijeće/savjet,...) Uz unificiranje terminologije na ovaj način se i omogućava jasnije razgraničenje nadležnosti i funkcija ovih tijela koja nijesu upravljačka već ukazuju na saradnju i komunikaciju.

4. PRIMJERI PARTICIPATIVNOG UPRAVLJANJA U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA

Upravljanje zaštićenim područjima u Italiji

Upravljanje zaštićenim područjima u Italiji regulisano je **Zakonom 394/1991 o zaštićenim područjima**, poznatim kao Okvirni zakon o zaštićenim područjima². Zakonom se predviđa osnivanje **Savjeta parka (Consiglio direttivo)** kojeg čine sledeći članovi:

1. **Predsjednik parka**, koji je imenovan od strane ministra za životnu sredinu u dogovoru sa predsjednicima relevantnih regiona ili autonomnih pokrajina.
2. **Dvanaest članova**, koji se biraju na sledeći način:
 - Pet članova se bira iz redova **članova Parka**, sa ograničenim pravom glasa.
 - Dva člana se biraju **iz redova ekoloških organizacija** koje su priznate prema Zakonu 349/1986, a koji su stručnjaci u oblasti zaštite prirode.
 - Dva člana se biraju **iz redova naučnih institucija i univerziteta** koji se nalaze u provincijama gdje se park prostire.
 - Jedan član se bira na **prijedlog ministra za poljoprivredu i šumarstvo**.
 - Dva člana se biraju na **prijedlog ministra za životnu sredinu**

Na ovaj način zakon ograničava učešće lokalnih zajednica u procesu donošenja odluka jer ne predviđa obaveznu participaciju šire zajednice. Iako zakon ne zabranjuje konsultacije sa lokalnim zajednicama, ne nameće ih kao obavezne, što dovodi do varijacija u praksi među različitim parkovima. Krajem 2024. Inicirana je izmjena ovog Zakona a koja će se odnositi na veću participaciju lokalnih zajednica u upravljanju zaštićenim područjima.³

Studija koja je sprovedena na temu učešća lokalnih zajednica u nacionalnim parkovima Italije⁴, pokazala je da se participacija u italijanskim NP uglavnom svodi na jednosmjerno informisanje lokalnih zajednica, čime se ograničava potencijal za dvosmjerni dijalog i ostvarenje povezanih koristi. Analiza zainteresovanih strana i izrada strategije participacije, uz pripadajuće godišnje budžete za njenu realizaciju, predstavljaju ključne komponente uspešnog upravljanja parkovima. Međutim, nijedan od ovih elemenata nije identifikovan u praksi. Dvosmjerni oblici participacije, poput radionica i javnih sastanaka, pokazali su se efikasnijim, ali zahtijevaju značajna sredstva i vrijeme. Za njihovu uspešnu primjenu biće neophodna i obuka u facilitaciji, s obzirom na trenutni nedostatak obučenog osoblja, što predstavlja ozbiljnu prepreku.

² <https://www.mase.gov.it/normative/l-6-dicembre-1991-n-394-legge-quadro-sulle-aree-protette-gu-13-dicembre-1991-n-292-so>

³ https://www.corrieredelleconomia.it/2024/12/19/riforma-delle-aree-protette-presentato-il-documento-programmatico-per-aggiornare-la-legge-394-91/?utm_source=chatgpt.com

⁴ Fabrizia Buono, Kalliope Pediaditi & Gerrit J. Carsjens (2012): Local Community Participation in Italian National Parks Management: Theory versus Practice, Journal of Environmental Policy & Planning, DOI:10.1080/1523908X.2012.683937

Prema autorima studije, slučaj italijanskih nacionalnih parkova ukazuje da okvir za participaciju zajednice u upravljanju zaštićenim područjima mora, barem, sadržati:

1. Specifikaciju obaveznih strategija participacije, uključujući minimalne zahtjeve;
2. Jasnu definiciju uloge lokalnih zajednica u donošenju odluka i izradi planova upravljanja;
3. Odredbu o potrebi evaluacije efikasnosti participacije kako na nivou pojedinačnih zaštićenih područja, tako i na nivou država članica.

Hrvatska: Park prirode „Lonjsko polje“

Park prirode „Lonjsko polje“, jedno od najvećih poplavnih područja u Evropi, ističe se ne samo svojim prirodnim i kulturnim bogatstvom, već i višegodišnjim naporima za uspostavljanje saradnje s lokalnom zajednicom. U prošlosti su postojala *suradnička vijeća*, koja su okupljala predstavnike lokalne zajednice i druge zainteresovane strane s ciljem zajedničkog razmatranja pitanja vezanih za upravljanje parkom. Iako je s vremenom njihova aktivnost utihnula, lokalna zajednica je inicirala ponovno aktiviranje ovih vijeća, što ukazuje na postojanje izraženog interesa za institucionalizovano učešće.

Međutim, Javna ustanova Parka prirode Lonjsko polje (JUPPLP) u budućnosti planira drugačiji pristup participaciji. Umjesto ponovnog uspostavljanja suradničkih vijeća, preferira se organizovanje radnih grupa po temama, koje bi okupljale relevantne aktere na osnovu konkretnih izazova i aktivnosti. Ovakav model već je primijenjen prilikom izrade aktuelnog Plana upravljanja, a planirano je i njegovo proširenje na druge segmente rada. U cilju stalne komunikacije s lokalnim stanovništvom, JUPPLP se obavezuje na pravovremeno informisanje o aktivnostima, kao i na saradnju kroz zajedničke projekte i prijave na pozive. Poseban fokus stavljen je na edukaciju, kroz organizaciju seminara i radionica usmjerenih na sticanje vještina i razmjenu znanja o prirodnim i kulturnim vrijednostima prostora. Važan aspekt saradnje s lokalnom zajednicom prepoznat je i kroz planiranu anketu među stanovništvom, kako bi se prikupile povratne informacije o kvalitetu života, percepciji parka i njegovom doprinosu lokalnom razvoju. Pored toga, volonterski programi se planiraju razvijati intenzivnije, posebno u oblastima uklanjanja invazivnih biljnih vrsta (npr. čivitnjače), čišćenja divljih deponija, pomoći pri organizaciji događaja i podrške redovnom radu zaposlenih u parku.

Ovaj pristup potvrđuje da, iako formalni socio-ekonomski forum nije trenutno aktivan, postoji jasno strateško opredjeljenje ka participativnom i inkluzivnom upravljanju, koje se gradi na tematskom uključivanju određenih aktera, edukaciji i zajedničkim akcijama na terenu.

Slovenija: Nacionalni park Triglav

Nacionalni park Triglav primjenjuje participativni model upravljanja kroz uspostavljanje Foruma parka koji okuplja predstavnike lokalnih zajednica, naučnih institucija, nevladinih organizacija i drugih zainteresovanih strana. Ovaj savjet ima savjetodavnu ulogu i učestvuje u procesu donošenja odluka vezanih za upravljanje parkom. Kroz različite projekte, poput onih finansiranih iz EU fondova, lokalno stanovništvo je uključeno u aktivnosti očuvanja prirode, održivog turizma i edukacije. Ovaj pristup omogućava da se interesi lokalne zajednice uzmu u obzir pri planiranju i sprovođenju aktivnosti u parku, čime se postiže balans između očuvanja prirodnih vrijednosti i socio-ekonomskog razvoja područja.

Srbija: Nacionalni park TARA

Osnivanje Savjeta korisnika u nacionalnim parkovima na teritoriji Srbije je definisano **Zakonom o nacionalnim parkovima („Službeni glasnik RS“ broj 84/15)**. Naime, Član 23 predviđa, u cilju

obezbeđivanja interesa lokalnog stanovništva i korisnika Nacionalnog parka, obavezu Upravljača da osnuje Savjet korisnika Nacionalnog parka. Savjet korisnika čine predstavnici lokalnih samouprava, organizacija i udruženja čija se aktivnost odvija na području Nacionalnog parka ili u zaštitnoj zoni i njega čine:

- 1) po jedan član iz svake opštine Nacionalnog parka, koji se poimenično delegira iz svake opštine;
- 2) jedan član predstavnik lovstva koga imenuje Lovačka komora Srbije, iz članstva regionalnog odbora komore kome teritorijalno pripada Nacionalni park;
- 3) jedan član iz ribolovačkih organizacija koga imenuje nadležna ribolovačka organizacija;
- 4) jedan član predstavnik poljoprivrednika, sa područja Nacionalnog parka;
- 5) jedan član predstavnik turističkih organizacija, sa područja Nacionalnog parka;
- 6) jedan član predstavnik udruženja građana iz oblasti unapređenja ciljeva i zadataka Nacionalnog parka, koga zajednički predlože udruženja građana sa područja Nacionalnog parka a ukoliko se ne postigne saglasnost, ovog člana imenuje Ministar, vodeći računa o reprezentativnosti udruženja građana.

Na teritoriji Nacionalnog parka na kojoj postoje vojni kompleksi i objekti, u Savjet korisnika imenuje se i jedan predstavnik Ministarstva odbrane i Vojske Srbije.

U rad Saveta korisnika mogu se uključivati i drugi članovi nosioci prava korišćenja i eksperti sa savjetodavnim glasom. Ministarstvo utvrđuje i sprovodi postupak za predlaganje i imenovanje članova Savjeta korisnika. Savjet korisnika donosi preporuke o lokalno značajnim stvarima u okviru zakonom propisanih mjera koji se tiču Nacionalnog parka i upućuje ih Upravljaču ili Stručnom savjetu. Savjet korisnika donosi Poslovnik o radu.

Takođe, Zakon predviđa obavezu Upravljača da najmanje jednom godišnje sazove Savjet korisnika.

Nacionalni park Tara je prvo zaštićeno područje u Srbiji koje je formiralo Savjet korisnika. Aktivnosti na formiranju Savjeta korisnika su realizovane u saradnji sa Svjetskom organizacijom za prirodu (WWF) u okviru projekta „Zaštićena područja za prirodu i ljude“

Savjet korisnika ovog nacionalnog parka ima 16 članova koji predstavljaju i zastupaju različite, ustanove, organizacije i interesne grupe. Oni se imenuju na osnovu javnog poziva.

Uloga Savjeta korisnika Nacionalnog parka je da donosi preporuke o lokalno značajnim stvarima u okviru zakonom propisanih mjera koji se tiču Nacionalnog parka Tara i da ih upućuju Javnom preduzeću „Nacionalni park Tara“.

5. IZAZOVI PARTICIPATIVNOG UPRAVLJANJA ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA U CRNOJ GORI

Praktične prepreke uključivanju lokalnih zajednica u zaštićenim područjima u Crnoj Gori

Uprkos postojanju strateških i planskih dokumenata koji prepoznaju značaj uključivanja lokalnog stanovništva u upravljanje zaštićenim područjima, u praksi se javlja niz prepreka koje ograničavaju punu i efikasnu participaciju.

Prvo, prisutan je **nedostatak informisanosti i razumijevanja procesa** donošenja odluka, kao i načina na koje lokalni akteri mogu uticati na upravljanje prostorom. U mnogim slučajevima, informisanje se svodi na jednokratne javne rasprave, bez stvarnog uključivanja građana u ranim fazama planiranja i implementacije.

Drugo, lokalne zajednice se često suočavaju s **nedostatkom kapaciteta** – nedovoljno znanja, organizacionih vještina i **ograničenim pristupom informacijama** koje bi im omogućile aktivno i ravnopravno učešće.

Dodatno, prostor za participaciju često nije institucionalno jasno definisan: **ne postoji standardizovan model za formiranje socio-ekonomskih foruma**, a gdje i postoji, ne prati ga dovoljna podrška i obavezivanje upravljača da uvaži preporuke zajednice, kao što je slučaj sa Javnim preduzećem za nacionalne parkove Crne Gore.

Na terenu je takođe prisutan i **zamor učesnika** – mještani koji su učestvovali u više radionica i sastanaka, a nijesu vidjeli konkretne rezultate ili promjene u praksi, gube motivaciju za dalje angažovanje. Pored toga, ekonomska nesigurnost i svakodnevne obaveze stanovništva dodatno otežavaju redovno učešće, posebno u ruralnim sredinama.

Nedostatak institucionalne podrške u Crnoj Gori

Nedostatak institucionalne podrške predstavlja jedan od ključnih izazova u integraciji lokalnih zajednica u upravljanje zaštićenim područjima u Crnoj Gori. Iako postoje pojedinačne inicijative i primjeri dobre prakse, oni su često **ograničeni na projektne aktivnosti** koje zavise od spoljne podrške i prestaju završetkom projekta.

U većini zaštićenih područja, **socio-ekonomski forumi nijesu formalno uspostavljeni, niti postoje jasni pravilnici, budžetska sredstva ili obaveze upravljača** da ih redovno sazivaju i konsultuju.

Konkretni primjeri iz Crne Gore dodatno ilustruju ove izazove. Na primjer, analiza upravljanja zaštićenim morskim područjima ukazuje na potrebu za većim uključivanjem lokalnih zajednica kako bi se osigurala njihova podrška i aktivno učešće u zaštiti ovih područja.

Trenutni institucionalni okvir za upravljanje zaštićenim područjima često je nedovoljno definisan, što rezultira **slabom koordinacijom između različitih institucija** na nacionalnom i lokalnom nivou, dovodeći do preklapanja nadležnosti i neefikasnosti u upravljanju. Mnoge upravljačke strukture

suočavaju se s **nedostatkom adekvatnog kadra i finansijskih sredstava** za efikasno sprovođenje mjera zaštite i upravljanja, što je posebno izraženo u novim ili manjim zaštićenim područjima.

Evidentan je nedostatak sistemske podrške zaštićenim područjima u Crnoj Gori, posebno u pogledu planiranja i finansiranja na lokalnom nivou. Lokalne samouprave, kao osnivači ovih područja, često ne razumiju njihovu funkciju i značaj, te ih posmatraju kao trošak, što dovodi do neadekvatnih izdvajanja za njihov rad. Ova situacija rezultira time da su brojna zaštićena područja u Crnoj Gori zaštićena samo na papiru, bez efikasnih upravljačkih struktura i adekvatne podrške lokalnih zajednica.

Izazovi u komunikaciji i uključivanju zajednica

Nedostatak institucionalne podrške ogleda se u isključenost zajednica iz procesa proglašenja i upravljanja i kasnijeg upravljanja zaštićenim područjima. Kao posljedica toga, lokalne zajednice često nisu informisane o aktivnostima koje je moguće obavljati u zaštićenim područjima, što izaziva zabrinutost za egzistenciju ili imovinu i često ih čini protivnicima procesa zaštite. Ovo se posebno pokazalo u slučajevima rijeka Čehotina i Mrtvica, za koje je u toku proces proglašenja zaštićenim područjima.

Za prevazilaženje ovih izazova, neophodno je uspostaviti jasan pravni i institucionalni okvir koji će omogućiti dugoročno, strukturisano i obavezno uključivanje lokalnih zajednica u procese upravljanja zaštićenim područjima. To uključuje formalno uspostavljanje socio-ekonomskih foruma, izradu pravilnika o njihovom radu, obezbjeđivanje budžetskih sredstava za njihov rad i definisanje obaveza upravljača da ih redovno sazivaju i konsultuju. Takođe, potrebno je jačanje kapaciteta upravljačkih struktura, posebno u manjim i novije proglašenim zaštićenim područjima, kao i uspostavljanje koordinacije između institucija na nacionalnom nivou koje se bave zaštitom prirode, održivim razvojem i lokalnim razvojem.

Iako je važno da proces uključivanja lokalnih zajednica ostane otvoren i prilagodljiv specifičnim okolnostima svake sredine, dosadašnja praksa u Crnoj Gori pokazuje da bez jasno definisanih institucionalnih i zakonskih mehanizama, participacija ostaje povremena, neobavezna i često simbolična. Iskustva zemalja poput Italije i Srbije, gdje zakoni o zaštićenim područjima predviđaju osnivanje savjetodavnih tijela sa učešćem lokalnih zajednica, pokazuju da se kroz minimalni pravni okvir može osigurati dosljednost, odgovornost i kontinuitet. Takav okvir ne bi morao biti rigidno propisan, već bi mogao omogućiti fleksibilnost u organizaciji i načinu rada socio-ekonomskih foruma, uz jasno definisane obaveze upravljača da ih redovno sazivaju i razmatraju njihove preporuke.

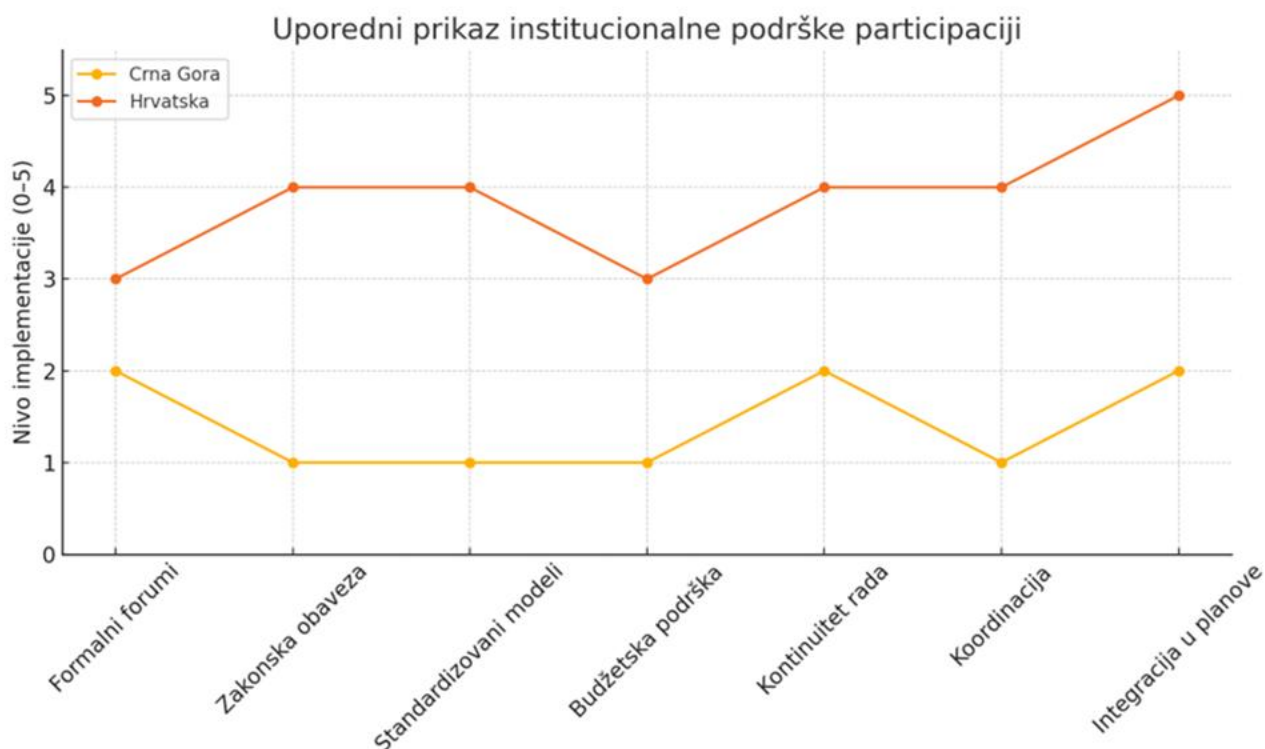
Ovi primjeri ukazuju na potrebu za unapređenjem institucionalnog okvira, jačanjem kapaciteta upravljačkih struktura, obezbjeđivanjem adekvatnih finansijskih sredstava i aktivnijim uključivanjem lokalnih zajednica u procese donošenja odluka kako bi se osigurala zaštita i održivo upravljanje zaštićenim područjima u Crnoj Gori.

Poređenja radi, Hrvatska kao članica Evropske unije, ima znatno bolje razvijene mehanizmi participacije lokalnih zajednica u upravljanju zaštićenim područjima. Kao zemlja koja je prošla kroz procese usklađivanja sa standardima EU u oblasti zaštite prirode, Hrvatska je uspostavila jasnije institucionalne okvire, posvećene mehanizme za koordinaciju i sistematičniji pristup uključivanju lokalnih aktera. Ovo poređenje služi kao koristan orijentir za identifikaciju potencijala za unapređenje participativnog upravljanja u Crnoj Gori, posebno u kontekstu procesa evropskih integracija.

Tabela 2. Uporedna analiza institucionalne podrške u radu sa lokalnim zajednicama u zaštićenim područjima – Crna Gora i Hrvatska

Aspekt	Crna Gora	Hrvatska
Postojanje formalnih participativnih tijela	Djelimično – prisutni u pojedinim zaštićenim područjima, ali ne sistemski	Nisu formalizovani kao forumi, ali postoje tematske grupe i saradnička vijeća
Standardizovani modeli participacije	Ne postoje jasne metodologije i procedure	Prisutni kroz smjernice i praksu u planiranju upravljanja
Budžetska podrška participativnim tijelima	Uglavnom ne – zavisi od projektne podrške	U pojedinim slučajevima kroz javne ustanove i projekte
Kontinuitet rada savjetodavnih tijela	Ograničen, često bez godišnjeg plana i podrške	Fleksibilan model kroz tematske radne grupe po potrebi
Koordinacija na nacionalnom nivou	Ne postoji posebno formirani mehanizam za koordinaciju aktivnosti između upravljača i lokalnih zajednica	Postoji podrška i nadzor od strane ministarstva i Agencije za zaštitu prirode

Ukoliko bismo grafički prikazali podatke iz prethodne tabele, dobijamo sljedeći grafikon koji vizuelno oslikava uporedni nivo razvoja institucionalne podrške participaciji lokalnih zajednica između Crne Gore i Hrvatske kroz sedam ključnih aspekata. Grafikon prikazuje uporedni nivo razvoja institucionalne podrške participaciji lokalnih zajednica u upravljanju zaštićenim područjima između Crne Gore i Hrvatske, na osnovu sedam ključnih aspekata. Skala ide od 0 (nedovoljno razvijeno) do 5 (visoko razvijeno).



Grafik 6. Uporedni prikaz institucionalne podrške participacije lokalne zajednice u Hrvatskoj i Crnoj Gori

6. PREPORUKE ZA JAČANJE KAPACITETA I UČEŠĆA LOKALNE ZAJEDNICE U RAD ZAŠTIĆENIH PODRUČJA

Uspješno upravljanje zaštićenim područjima ne može se ostvariti bez aktivnog učešća lokalnih zajednica, koje su često direktno povezane sa prostorom, resursima i vrijednostima koje se štite. Njihovo znanje, iskustvo i svakodnevna interakcija s prirodom čine ih ključnim partnerima u zaštiti prirode i planiranju održivog razvoja.

U cilju jačanja participacije i izgradnje kapaciteta lokalnih zajednica u Crnoj Gori, preporučuje se nekoliko međusobno povezanih mjera.

1. Formalizacija participacije kroz učešće u radu Saradničkih tijela u zaštićenim područjima

Potrebno je institucionalizovati participativne mehanizme kroz uspostavljanje **Saradničkih tijela parka** kao tijela pri upravljačima zaštićenih područja. Ova tijela bi okupljala predstavnike lokalnih zajednica, sektora turizma, poljoprivrede, civilnog društva, te stručne i naučne javnosti. Njihova uloga bila bi da redovno komuniciraju s upravljačem, razmjenjuju informacije i daju preporuke koje će doprinijeti efikasnijem i transparentnijem upravljanju.

2. Jačanje znanja i vještina lokalne zajednice - neophodno je kontinuirano ulaganje u edukaciju i osnaživanje zajednica kroz:

- **Edukativne programe** o održivom korišćenju prirodnih resursa;
- Treninge za razvoj **lokalnog preduzetništva i ekoturizma**;
- Obuke za **pisanje projekata** i učešće u nacionalnim i međunarodnim programima finansiranja.

Ove aktivnosti treba da budu prilagođene lokalnom kontekstu i dostupne različitim grupama (mladi, žene, poljoprivrednici, turistički vodiči i dr.).

3. Povećanje transparentnosti i dvosmjerne komunikacije - za uspješnu participaciju, transparentna i otvorena komunikacija je ključna. Lokalna zajednica mora biti blagovremeno informisana o svim planovima i aktivnostima upravljača, ali istovremeno imati mogućnost da iznosi stavove, komentare i sugestije. Važno je da komunikacija ne bude jednosmjerna – već da se uspostave povratni mehanizmi, koji pokazuju spremnost upravljača na dijalog, prilagođavanje i saradnju.

4. Rano uključivanje u izradu upravljačkih planova - Participacija mora biti integrisana u planiranje, a ne samo u fazi javne rasprave. Uključivanje zajednice u rane faze izrade upravljačkih dokumenata (npr. planova upravljanja) omogućava bolje usklađivanje ciljeva zaštite s realnim potrebama i potencijalima lokalne zajednice. Time se povećava i legitimitet tih dokumenata i njihova primjenjivost na terenu.

5. Uspostavljanje sistema za evaluaciju participacije - za dugoročni uspjeh participativnog pristupa, potrebno je uspostaviti mehanizme za praćenje i evaluaciju participativnih procesa. Ovo uključuje:

- Postavljanje indikatora participacije (broj uključenih aktera, učestalost sastanaka, stepen implementacije preporuka, itd.);
- Redovne evaluacije učinka savjetodavnih tijela;
- Razmjenu iskustava i prepoznavanje uspješnih modela iz prakse.

6. Jačanje normativnog okvira – fleksibilno ali obavezujuće - Iako je važno sačuvati fleksibilnost i prilagodljivost participativnih mehanizama u zavisnosti od lokalnog konteksta, preporučuje se uspostavljanje osnovnog pravnog okvira koji bi:

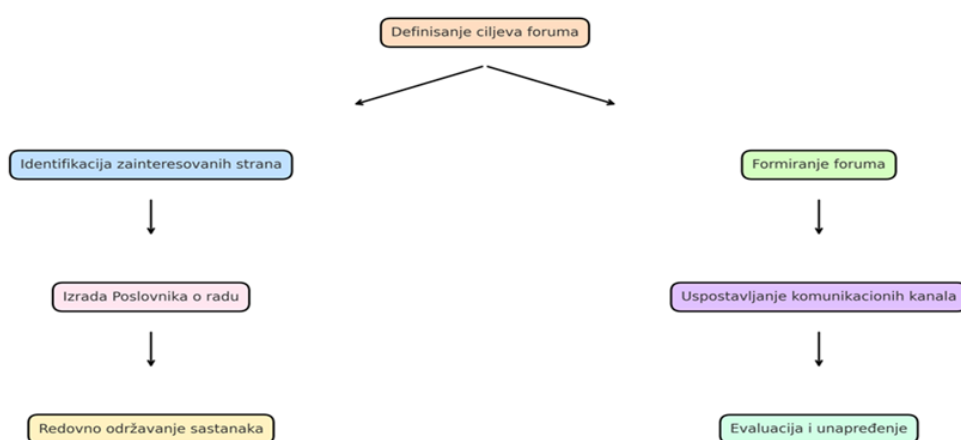
- Definisao minimalne standarde participacije u upravljanju zaštićenim područjima;
- Uveo obavezu formiranja Savjeta korisnika u parkovima prirode i nacionalnim parkovima;
- Predvidio usklađenost s upravljačkom dokumentacijom i procesima planiranja;
- Ostavio prostor za različite modele učešća, uz podršku institucija za njihovu implementaciju.

Ovakvo **"soft" regulisanje** – kombinacija preporuka, smjernica i minimalnih zakonskih obaveza – omogućilo bi ujednačen pristup u zemlji, a istovremeno očuvalo lokalnu autonomiju i inovativnost u pristupu.

Primjenom ovih mjera, Crna Gora bi mogla značajno unaprijediti participativno upravljanje, ojačati lokalne zajednice kao aktivne činioce u zaštiti prirode, te doprinijeti stvaranju stabilnijih i inkluzivnijih modela upravljanja zaštićenim područjima.

7. SMJERNICE ZA OSNIVANJE PARTICIPATIVNIH / SARADNIČKIH TIJELA U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA

U savremenim pristupima zaštiti prirode i održivom upravljanju prostorom, participacija onih koji žive u i oko zaštićenih područja postaje neizostavan element uspjeha upravljanja. U tom kontekstu, participativna / saradnička tijela predstavljaju jedan od najsvrsishodnijih mehanizama za uključivanje različitih interesnih grupa koje mogu biti pogođene upravljačkim odlukama ili mogu doprinijeti njihovom kvalitetu i primjeni.



Slika 1. Hijerarhijski prikaz koraka u formiranju participativnih tijela

A) Identifikacija cilja participativnih tijela kao početna tačka

Formiranju participativnih / saradničkih tijela treba prethoditi jasno definisanje svrhe njegovog postojanja. Prije nego što se identifikuju učesnici, važno je znati šta forum treba da postigne – da li mu je cilj savjetovanje, evaluacija planova, podrška komunikaciji ili jačanje zajedničkog donošenja odluka. Ova svrha treba da bude jasno komunicirana svim potencijalnim članovima.

B) Struktura i reprezentativnost članstva

Prilikom formiranja participativnih / saradničkih tijela, preporučuje se uključivanje predstavnika različitih sektora i društvenih grupa – mjesnih zajednica, poljoprivrednika, malih preduzetnika, predstavnika civilnog društva, lokalnih uprava i drugih aktera čije aktivnosti su direktno povezane sa prostorom zaštićenog područja. Broj učesnika treba pažljivo odrediti kako bi se očuvala efikasnost tijela, ali i obezbijedila reprezentativnost. Optimalno je da broj članova bude u rasponu od 10 do 25 osoba.

C) Nivo participacije: savjetovanje sa težinom

Participativna / Saradnička tijela treba da funkcionišu na nivou aktivnog učešća – gdje članovi ne samo da iznose mišljenja, već imaju realan uticaj kroz davanje preporuka koje se uvažavaju u upravljačkom procesu. Iako konačne odluke formalno ostaju u nadležnosti upravljača, forum treba da bude konsultovan u svim značajnim fazama planiranja i sprovođenja aktivnosti.

D) Kontinuitet i tehnička podrška

Rad participativnih / saradničkih tijela mora biti kontinuitetan – sastanci se moraju zakazivati u unaprijed utvrđenim vremenskim intervalima, uz jasnu metodologiju rada i praćenja učinka. Upravljačka struktura (npr. javna ustanova ili agencija) treba da obezbijedi administrativnu podršku radu foruma, kao i logistiku i komunikaciju između članova.

E) Jednaka mogućnost izražavanja i zaštita slabije organizovanih aktera

Važno je osigurati da svi članovi participativnih / saradničkih tijela imaju jednake mogućnosti da izraze svoje mišljenje, uključujući i one grupe koje su manje organizovane ili tradicionalno manje zastupljene – poput pojedinačnih stanovnika ruralnih sredina. Mehanizmi participacije moraju biti takvi da omogućavaju ravnotežu između dominantnih i manje dominantnih učesnika.

F) Transparentnost i protok informacija

Za uspješan rad participativnih / saradničkih tijela, članovi moraju imati pristup svim relevantnim informacijama. Zapisnici, nacrti planova, dokumenti i izvještaji moraju biti redovno dijeljeni i dostupni, uz obezbjeđivanje povratnih informacija za svaki izneseni stav ili inicijativu. Povjerenje se gradi kroz otvorenu komunikaciju i dosljednu razmjenu informacija.

G) Realna očekivanja i politička podrška

U samom početku, važno je jasno predstaviti domet i ovlašćenja participativnih / saradničkih tijela. Ova tijela ne mogu rješavati sve probleme, niti donositi formalno obavezujuće odluke, ali njegov glas treba da ima težinu u oblikovanju politika i prioriteta upravljanja. Uspjeh foruma zavisi i od političke volje i stvarne posvećenosti upravljača da uvažuje mišljenje zajednice.

H) Motivacija i angažovanje članova

Kako bi participativna / saradnička tijela bila funkcionalna, važno je motivisati članove kroz vidljive rezultate, uvažavanje njihovih doprinosa, mogućnosti za obuke i zajedničke inicijative. U početku, potrebno je dodatno ulaganje napora kako bi se članovi aktivirali i ostali angažovani u dužem periodu.

7.1. Predlog institucionalizacije participativnih tijela

U cilju jačanja participativnog upravljanja i obezbjeđivanja sistemske podrške uključivanju lokalnih zajednica i drugih zainteresovanih strana u zaštićenim područjima Crne Gore, neophodno je institucionalizovati ulogu participativnih tijela kao savjetodavnih i konsultativnih tijela upravljačima.

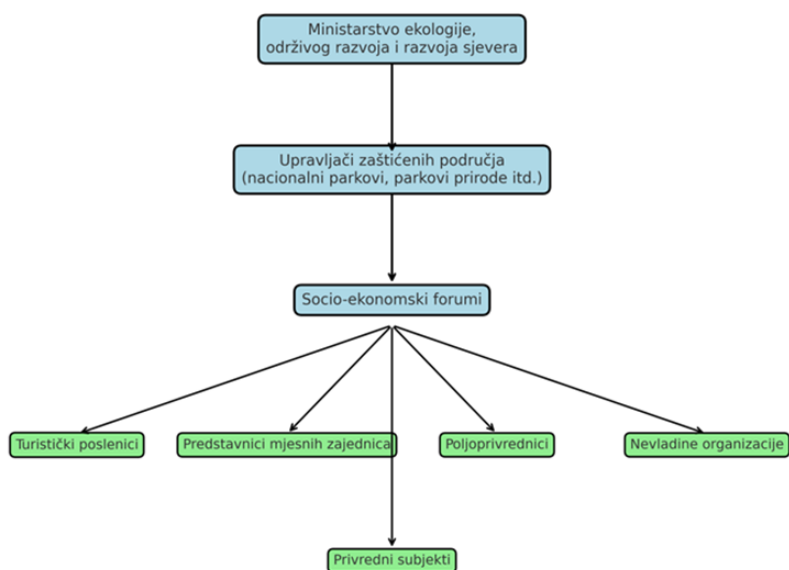
Preporučuje se da **Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera** izradi i usvoji smjernice koje bi bile obavezujuće za sve upravljače zaštićenih područja, bez obzira na njihovu kategoriju (nacionalni park, park prirode, spomenik prirode, itd.). Ove smjernice bi jasno definisale:

- ❖ usklađenu terminologiju
- ❖ svrhu i funkciju participativnih tijela,
- ❖ kriterijume za identifikaciju i izbor članova,
- ❖ principe rada, komunikacije i odlučivanja,
- ❖ preporučenu dinamiku sastanaka,
- ❖ osnovne obaveze i odgovornosti upravljača u vezi sa organizacijom, logističkom i administrativnom podrškom ovim tijelima.

Upravljači bi, na osnovu ovih smjernica, bili obavezni da osnuju participativna tijela na teritoriji zaštićenog područja kojim upravljaju, kao i da sa prvim sazivom foruma usvoje **pravilnik o radu** – dokument koji bi dodatno razradio unutrašnju organizaciju, način donošenja odluka, postupke informisanja i praćenje rezultata.

Ovaj model omogućava da se participacija zainteresovanih strana ne prepušta slučaju niti dobroj volji pojedinačnih upravljača, već da postane sistemska praksa utemeljena u institucionalnom okviru i nadgledana od strane resornog ministarstva. Istovremeno, forumima se ostavlja dovoljno prostora da prilagode svoje funkcionisanje specifičnostima lokalne zajednice, socijalne dinamike i upravljačkih izazova konkretnog područja.

Ovakva institucionalna integracija socio-ekonomskih foruma i drugih participativnih tijela predstavlja važan korak ka jačanju povjerenja između zajednica i sistema zaštite prirode, povećanju efikasnosti planiranja i sprovođenja upravljačkih aktivnosti, te unapređenju transparentnosti i legitimnosti donošenja odluka u svim zaštićenim područjima Crne Gore.



Slika 2. Model hijerarhijskog prikaza institucionalnog djelovanja u sistemu zaštite prirode

8. ZAKLJUČAK

Upravljanje zaštićenim područjima u 21. vijeku više ne može biti zatvoren proces rezervisan isključivo za institucije. Značaj lokalnog znanja, prisustva i interesa postaje sve očigledniji u kontekstu sve kompleksnijih izazova, od gubitka biodiverziteta do klimatskih promjena i pritiska razvoja. Ovaj dokument je, prije svega, pokušaj da se ukaže na to da participacija nije dodatak sistemu – već njegov temelj.

Analiza pokazuje da participativni modeli upravljanja poput Socio-ekonomskih foruma u NP mogu biti alat kroz koji se povjerenje, odgovornost i znanje ugrađuju u upravljačke strukture zaštićenih područja. Međutim, njihovo postojanje bez formalnog priznanja, bez jasne uloge i bez podrške – ne znači mnogo. U tom smislu, institucionalizacija ovih tijela ne treba da bude tehnički čin, već institucionalna odluka da se otvori prostor za drugačiji način upravljanja – inkluzivan, transparentan i zasnovan na partnerstvu.

Potrebno je djelovati strateški, ali i pragmatično: od izrade smjernica i normativnog okvira, preko edukacije i obezbjeđenja resursa, do konkretne implementacije kroz pilot primjere. Uspostavljanje funkcionalnih savjeta korisnika je proces, a ne jednokratna intervencija – i zahtijeva strpljenje, povjerenje i jasnu posvećenost svih strana.

Ako se taj prostor otvori i dosljedno njeguje, Crna Gora može postati primjer kako se zajednice ne samo uključuju, već i prepoznaju kao bitni akteri u očuvanju onoga što je zajedničko dobro – priroda.

9. LITERATURA

- ❖ Agencija za zaštitu životne sredine Crne Gore. Analiza opcija za upravljanje zaštićenim područjima u Crnoj Gori.
- ❖ Vlada Crne Gore. Izvještaj o implementaciji Nacionalne strategije biodiverziteta sa akcionim planom za period 2016–2020.
- ❖ Vlada Crne Gore. Nacionalna strategija biodiverziteta sa akcionim planom za period 2016–2020.
- ❖ Borrini-Feyerabend, G., et al. (2007). Sharing Power: A Global Guide to Collaborative Management of Natural Resources. IIED and IUCN/CEESP, Earthscan, London.
- ❖ Convention on Biological Diversity (2022). Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. CBD/COP/15/L.25, Montreal.
- ❖ Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori. IPA CBC Crna Gora–Albanija: <https://cbcg-al.org>
- ❖ Dudley, N. (Ed.) (2008). Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. IUCN, Gland, Switzerland.
- ❖ EnvPro & EDEN Center (2023). Sliv Skadarskog jezera – Prekogranični rezervat biosfere. Projekat u okviru IPA II programa prekogranične saradnje CG–AL.
- ❖ European Commission (2020). EU Biodiversity Strategy for 2030 – Bringing nature back into our lives. Brussels.
- ❖ FAO (2012). Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- ❖ IUCN (2021). IUCN Green List of Protected and Conserved Areas: Standard, Version 1.1. Gland, Switzerland.
- ❖ Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma Crne Gore, Javna ustanova za nacionalne parkove Crne Gore. (2023). Plan upravljanja NP Skadarsko jezero 2023–2027.
- ❖ Nick Wates (2000). The Community Planning Handbook: How people can shape their cities, towns and villages in any part of the world. Earthscan Publications Ltd.
- ❖ OECD (2001). Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. OECD Publishing, Paris.
- ❖ Plan upravljanja Parkom prirode „Komovi“ na teritoriji Glavnog grada 2022–2026. Agencija za upravljanje zaštićenim područjima Podgorice.
- ❖ Plan upravljanja Parkom prirode „Orjen“. Agencija za razvoj i zaštitu Orjena, Herceg Novi.
- ❖ Plan upravljanja Parkom prirode „Piva“. d.o.o. „Park prirode Piva“.
- ❖ Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2004). Programme of Work on Protected Areas (PoWPA). Decision VII/28, COP 7, Kuala Lumpur.
- ❖ Skadarlake-tbr.org (2024). Održana prva nacionalna radionica na temu uspostavljanja prekograničnog rezervata biosfere sliva Skadarskog jezera.
- ❖ UNECE (1998). Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention). United Nations Economic Commission for Europe.
- ❖ UNESCO MAB Programme.
- ❖ United Nations (2015). Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. New York.
- ❖ WWF Adria (n.d.). Priručnik za uključivanje zainteresovanih strana u upravljanje zaštićenim područjima.
- ❖ WWF Adria (n.d.). Zaštićena područja za prirodu i ljude.