

UNIVERZITET U BEOGRADU  
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

Vlatka Ružić

**UTICAJ POLITIČKOG ODLUČIVANJA NA  
UPRAVLJANJE ZAŠTIĆENIM  
PODRUČJEM: NA PRIMERU JAVNE  
USTANOVE NACIONALNI PARK  
PLITVIČKA JEZERA**

doktorska disertacija

Beograd, 2013.

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Vlatka Ružić

**IMPACT OF POLITICAL DECISION  
MAKING ON PROTECTED AREA  
MANAGEMENT: ON EXAMPLE OF THE  
PUBLIC INSTITUTION PLITVICE LAKES  
NATIONAL PARK**

Doctoral Dissertation

Beograd, 2013.

## **KOMISIJA ZA ODBRANU TEZE**

### **Mentor:**

prof. dr. Vukašin Pavlović

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

### **Članovi:**

prof. dr. Darko Nadić

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

prof. dr. sc. Siniša Tatalović

Fakultet političkih znanosti u Zagrebu

Datum odbrane: \_\_\_\_\_ 2013.

Прилог 1.

## Изјава о ауторству

Потписани-а \_\_\_\_\_

број уписа \_\_\_\_\_

### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

UTICAJ POLITIČKOG ODLUČIVANJA NA UPRAVLJANJE ZAŠTIĆENIM PODRUČJEM: NA PRIMERU  
JAVNE USTANOVE NACIONALNI PARK PLITVIČKA JEZERA

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



Прилог 2.

## Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора VLATKA RUŽIĆ

Број уписа \_\_\_\_\_

Студијски програм \_\_\_\_\_

Наслов рада: UTICAJ POLITIČKOG ODLUČIVANJA NA UPRAVLJANJE ZAŠTIĆENIM PODRUČJEM: NA  
PRIMERU JAVNE USTANOVE NACIONALNI PARK PLITVIČKA JEZERA

Ментор PROF. DR.SC. VUKAŠIN PAVLOVIĆ

Потписани \_\_\_\_\_

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, \_\_\_\_\_



Прилог 3.

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

UTICAJ POLITIČKOG ODLUČIVANJA NA UPRAVLJANJE ZAŠTIĆENIM PODRUČJEM: NA PRIMERU JAVNE  
USTANOVE NACIONALNI PARK PLITVIČKA JEZERA

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, \_\_\_\_\_



## REZIME

Zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj upravljaju Javne ustanove za upravljanje zaštićenim dijelovima prirode koje se osnivaju uredbom Vlade; za zaštitu prirode u Republici Hrvatskoj nadležno je Ministarstvo zaštite okoliša i prirode pri čemu se upravni poslovi zaštite prirode obavljaju u Upravi za zaštitu prirode a stručni poslovi u Državnom zavodu za zaštitu prirode na državnoj razini te u Uredima državne uprave u županijama i Gradu Zagrebu nadležnima za poslove zaštite prirode, odnosno javnim ustanovama za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima županija, gradova i općina te javnim ustanovama nacionalnih parkova i parkova prirode.

U upravljanju zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj izrazito je prisutna politička dimenzija budući da država svoja osnivačka i upravljačka prava prenosi na resorno ministarstvo (izvršno političko tijelo) koje zatim delegira menadžment koji neposredno upravlja zaštićenim područjem, pri čemu je teško ili nemoguće izbjeći politički utjecaj. Ovakvim izborom tipa upravljanja država se osigurava da će definirani politički ciljevi nacionalne razine biti implementirani na sve razine zaštićenog područja. Na takav način izabran menadžment generalno definira smjernice razvoja zaštićenog područja te se u smislu provedbe istih na nižoj hijerarhijskoj razini (zaštićenom području) između ostalog i politički dodatno osigurava na način da na prijedlog za to ovlaštenih tijela unutar zaštićenog područja odobrava/ usvaja/ donosi akte odnosno definira smjer daljnjeg razvoja zaštićenog područja. Upravno vijeće čije članove bira ministar resornog ministarstva upravlja zaštićenim područjem dok poslovanje ustanove koja upravlja zaštićenim područjem organizira i vodi ravnatelj kojeg na temelju javnog natječaja također imenuje ministar resornog ministarstva. Iz navedenog je vidljivo da je donošenje odluka u zaštićenom području u većoj ili manjoj mjeri politički uvjetovano te da sustav omogućava da se politička odluka (ne)posrednim putem integrira u sve razine odlučivanja, sa ili potpuno bez demokratske mogućnosti da se na istu utječe, budući da je tijelo koje *de facto* predlaže i donosi odluke (Ministarstvo) apsolutni autoritet. Iako pozicija ravnatelja za razliku od funkcije ministra ili pomoćnika ministra nije izravno politički uvjetovana odnosno nije funkcija na koju se dolazi imenovanjem, i u izboru ravnatelja na formalno-pravno ispravan način ostavljena je mogućnost političke intervencije.

Promjena vlasti na nacionalnoj razini redovito rezultira smjenama na više razina upravljanja i rukovođenja zaštićenim područjima (upravna vijeća i ravnatelji, srednji

menadžment) u svrhu potpunog preuzimanja kontrole nad upravljanjem zaštićenim područjem. Upravo zbog sustava političke kontrole područja koja uopće ne bi trebala biti izložena političkom djelovanju stavljena su u poziciju objekata političkog pregovaranja; rijetko ili gotovo nikada u upravljačke strukture zaštićenih područja budu izabrane osobe koje nemaju političku pozadinu, jaku vezu sa političkom strukturom na vlasti odnosno nestranački stručnjaci, što u konačnici dovodi do gubitka dugoročne razvojne strategije i napretka zaštićenog područja budući da se političke vlasti smjenjuju u pravilu svake četiri godine (koliko traje i mandat upravljačkih tijela zaštićenih područja).

Budući da političko pregovaranje podrazumijeva odgovarajuću vrstu trgovine (koja varira u rasponu od zapošljavanja do realizacije infrastrukturnih projekata) često se interes razvoja zaštićenog područja odnosno pozicija zaštite prirode podređuje političkim i ekonomskim interesima. U hrvatskom sustavu upravljanja zaštićenim područjem dolazi do situacije da se prilikom odabira upravljačkih funkcija koje upravljaju zaštićenim područjem (posebno Upravnog vijeća) ne postavlja uvjet stručnosti, niti su sukladno aktualnim zakonskim regulativama navedeni bilo kakvi uvjeti koje osoba za članstvo u Upravnom vijeću treba ispunjavati (osim prešutnih političkih) slijedom čega politička promjena na nacionalnoj razini posljedično rezultira intervencijama na svim razinama upravljačkih struktura zaštićenog područja. Periodički četverogodišnji politički utjecaj na zaštićena područja manifestira se kroz stalne promjene smjernica politike upravljanja zaštićenim područjima (dopune i izmjene Zakona o zaštiti prirode) sukladno aktualnim ekonomskim interesima vladajuće političke opcije što dovodi do izostanka dugoročnog strateškog razvoja zaštićenih područja.

Egzemplarni primjer političkog utjecaja na upravljanje zaštićenim područjima su Plitvička jezera - prvi nacionalni park na području jugoistočne Europe, najstariji nacionalni park u Republici Hrvatskoj, jedini nacionalni park u Republici Hrvatskoj upisan na UNESCO-vu listu svjetske prirodne baštine te jedini nacionalni park u svijetu koji se samofinancira i koji je u Hrvatskoj dosegao više od milijun posjetitelja u godini dana. Nacionalni park Plitvička jezera uspio je preoblikovati klasičnu birokratsku javnu upravu u suvremeni javni menadžment usmjeren više prema ekonomskim načelima nego prema politici zaštite prirode koja ne odobrava komercijalizaciju prirodnih resursa, primjenjujući pet osnovnih funkcija menadžmenta znatno prije nego što se pokazalo potrebnim da se zaštićenim područjima počne upravljati na način da se postigne financijski održivo poslovanje. Sukladno zakonima i pozitivnim propisima Javna ustanova „Nacionalni park Plitvička jezera“ navedenim sredstvima upravlja preko upravljačkih tijela i nadzire zaštićeno područje



generirajući potrebne prihode i ulažući u zaštitu istog bez potrebe angažiranja sredstava iz državnog proračuna, promovirajući time financijsku i ekološku održivost zaštićenog područja što bi trebao biti cilj zaštićenih područja općenito.

Zbog dvojne prirode NP Plitvička jezera ( ekološka i ekonomska) politički aspekt izrazito je prisutan u upravljanju; Park je u isto vrijeme i ustanova u državnom vlasništvu i trgovačko društvo koje samostalno generira vlastite prihode, čime zakonodavni okvir definiran od strane države postaje ujedno otegotna i olakotna okolnost te otvara prostor za proizvoljne i političke odluke posebno u segmentu upravljanja ostvarenim financijskim sredstvima.

*Ključne riječi: političko odlučivanje, upravljanje zaštićenim područjima, Nacionalni park Plitvička jezera*

## SUMMARY

Protected areas in the Republic of Croatia are managed by public institutions that are founded by government directive; authorized for nature protection in the Republic of Croatia is the Ministry for environment and nature protection, and administrative affairs are officiated in the directorate for nature protection and professional affairs in Public institute for nature protection (national level) and public administration in counties and Zagreb authorized for nature protection affairs.

In protected areas management in the Republic of Croatia political dimension is extremely present because the Government transfers its founder and managerial rights on to the authorized ministry ( executive political authority) which then delegates the management that directly manages protected areas, whereat it is not possible to avoid political impact. By choosing this type of management the Government ensures that the set political aims on national level will be implemented on all levels of the protected area management. In that way the management defines guidelines for protected areas development; also, to make sure that political aims are implemented in lower hierarchical levels ( protected areas), it authorises, adopts and brings documents i.e. defines the direction of further protected area development. Members of Governing council of the protected area are chosen and named by the minister; the council manages protected area daily business activities are managed by general manager who is also ( after conducted public tender ) is also named by the minister. All above shows that decision making in protected areas is in certain level politically conditioned, and that the system itself allows political decision to (in)directly integrate in all levels of decision making, with or without the democratic ability to have influence on it, since the authority that *de facto* suggests and makes decisions (ministry) is absolute authority. Even though the position of general manager is not directly politically conditioned (one is not appointed for it), in the way the general manager is elected there is ( in a legally accurate terms) left space for a political intervention.

Political changes on national level on regular basis result with changes on many management levels in protected areas ( Governing council, general managers, middle management) in order to fully take control over protected area government. Exactly because of system of political control, the areas that should not be exposed to political actions are put in position of being the object of political negotiating; rarely or almost never in management structure are elected people that do not have strong political background, strong

connection with actual political structure ( independent experts) which eventually leads to the loss of long-term development strategy and progress of the protected area since political bodies are changing usually every four years ( that long also lasts the mandate of governing bodies of protected areas).

Since political negotiating understands adequate kind of trade ( that can variate from employing to infrastructural projects realisation), it often happens that the interest of protected area development is subordinated to political and economic interests. In Croatian system of protected area management often happens that during selection of managing functions that govern protected areas ( especially Governing council) no criteria of competence is set, nor are ( according to the current legal law regulations) set forth any conditions (apart from tacitly political) that the candidate for Governing council should fulfil, subsequently political change on national level leads to interventions on all levels of managing levels of protected areas. Periodical four-years long political impact on protected areas manifest itself through constant changes of guidelines of politics of protected areas management (amendments of the law of nature protection) according to current economic interest of ruling political option which leads to absence of long-term development of protected areas.

Best example of political impact on protected area management are Plitvice lakes national park- first national park proclaimed in the area of south-eastern Europe, the oldest national park in Croatia, the only national park in Croatia listed in the UNESCO world nature heritage list and the only national park in the world who is self-financing and has reached more than one million visitors in a year. Plitvice lakes national park succeeded to shape classical bureaucratic administration into modern public management oriented more towards economic principles than towards the policies of nature protection that does not approve commercialization of natural resources, by implementing five basic management functions considerably before than a need to govern protected areas in a financial sustainable manner became a necessity. According to the law, Public institution that runs the national park manages financial assets through governing bodies and supervises protected area by generating necessary income and investing into protection without having to engage financial assets from the state budget, hereby promoting financial and ecological sustainability of the area which should be the main goal of protected areas in general. Due to dual nature of Plitvice lakes national park ( ecological and economic) political aspect is much present in governing the area; at the same time Park is Public institution owned by the government and a company

that generates its income by itself; that way the legal frame put by the government at the same time becomes aggravating and mitigating circumstance and creates the space for arbitrarily and political decisions especially in the segment of managing earned financial assets.

*Key words: political decision-making, protected area management, Plitvice lakes national park*

## SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b>	1
<b>2. PRAVNI OKVIR UPRAVLJANJA ZAŠTIĆENIM PODRUČJEM U REPUBLICI HRVATSKOJ</b>	4
2.1. Međunarodna i nacionalna zakonska legislativa upravljanja zaštićenim područjem	6
2.2. Uloga državne politike u definiranju funkcionalnih okvira upravljanja zaštićenim područjem	15
2.3. Nacionalna strategija održivog razvoja zaštićenog područja	21
2.3.1. Projekt integracije u EU Natura 2000	26
2.3.2. Ekološka mreža	37
2.4. Institucionalizacija zaštite prirode i održivog razvoja	44
2.4.1. Javne ustanove za upravljanje zaštićenim područjima	49
2.4.2. Organizacija nadležnosti nad zaštićenim područjem	57
<b>3. RAZINA POLITIČKE AUTONOMIJE U UPRAVLJANJU ZAŠTIĆENIM PODRUČJEM</b>	61
3.1. Politička dimenzija upravljanja zaštićenim područjem	65
3.2. (De)politizacija upravljačkih funkcija unutar zaštićenog područja	69
3.3. Politički utjecaj osnivača na izbor upravljačkih funkcija u zaštićenom području	73
3.3.1. Specifičnosti mandatne funkcije upravljačkih funkcija u zaštićenom području	76
3.3.2. Ustroj političkih tijela u zaštićenom području	78
3.4. Održivi razvoj zaštićenog područja u okvirima političkih promjena	83
3.4.1. Političke promjene u kontekstu ekonomske, društvene i komponente zaštite okoliša	86
3.4.2. Političke promjene u funkciji održivog razvoja	88
3.5. Efikasna integracija politike i održivog razvoja zaštićenog područja	91
3.6. Razvojna ograničenja determiniranog političkog okvira	93
3.7. Sprega formalnih političkih upravljačkih funkcija i odgovornosti za upravljanje zaštićenim područjima	95

<b>4. STUDIJA SLUČAJA: JAVNA USTANOVA NACIONALNI PARK PLITVIČKA JEZERA</b>	<b>97</b>
4.1. Povijesni pregled političkog utjecaja na upravljanje Parkom u različitim državnim ustrojima	102
4.1.1. Strateška politička uloga Parka u SFRJ	104
4.1.2. Politički značaj Parka u doba tranzicije, osamostaljenja i formiranja samostalne i suverene države	107
4.1.3. Politička pozicija Parka u kontekstu pristupanja Europskoj uniji	110
4.2. Ekonomsko-socijalni aspekt političkog interesa definiranja okvira upravljanja Parkom	114
4.3. Specifičnosti poslovanja Parka unutar političkog i okvira održivog razvoja	117
4.3.1. Trgovačko društvo unutar okvira zaštićenog područja	120
4.3.2. Gospodarski značaj Parka kao pokretača regije samostalno generira potrebna financijska sredstva	129
4.3.3. Socijalna dimenzija turističkog razvoja Parka	140
4.4. Održivost političkih ciljeva u kontekstu održivog razvoja Parka	147
4.5. Model upravljanja zaštićenim područjem na primjeru NP Plitvička jezera	153
4.6. Globalni model i politika promjene strategije upravljanja Parkom u sklopu pridruživanja Europskoj uniji	165
<b>5. PERSPEKTIVA POLITIČKOG ODLUČIVANJA U KONTEKSTU UPRAVLJANJA ZAŠTIĆENIM PODRUČJEM</b>	<b>170</b>
5.1. Analiza dosadašnje funkcionalnosti sinergije politike i održivog razvoja zaštićenog područja	172
5.2. Sužavanje prostora vlasti u kreiranju političkih okvira zaštićenog područja	178
5.3. Razvoj stabilnog političkog konsenzusa upravljanja zaštićenim područjem	180
5.4. Primjer učinkovitih državnih mehanizama upravljanja zaštićenim područjem	181
<b>6. ZAKLJUČAK</b>	<b>187</b>
<b>7. LITERATURA</b>	<b>192</b>
<b>8. POPIS TABLICA</b>	<b>198</b>
<b>9. POPIS GRAFIKONA</b>	<b>199</b>
<b>10. POPIS SHEMA</b>	<b>200</b>

<b>11. POPIS SLIKA</b>	201
<b>12. POPIS SKRAĆENICA</b>	202
<b>13. PRILOG – pregled zakonskih propisa</b>	203
<b>Biografija autorice</b>	207

## 1. UVOD

Predmet istraživanja doktorske teze politička je dimenzija upravljanja zaštićenim područjem odnosno utjecaj političkih odluka na kreiranje upravljačkih smjernica zaštićenog područja. Naime, unatoč relativno dobro razrađenoj metodologiji odnosno pravnom okviru upravljanja zaštićenim područjima koji je u velikoj mjeri usuglašen sa europskim pravnim stečevinama, bazna upravljačka struktura zaštićenog područja izravno je podložna političkim promjenama na nacionalnoj razini što dugoročno dovodi do izostanka efektivne strategije upravljanja zaštićenim područjem budući da metodologija, vizija i učinci istih izravno koincidiraju sa vijekom trajanja političkog mandata stranaka na vlasti. Ključni aspekt kojim se bavi ova doktorska teza odnosi se na proučavanje političkog utjecaja i autonomije upravljačkih struktura zaštićenog područja u svrhu ispitivanja mogućnosti efikasne integracije političkih ciljeva vladajuće stranke i održivog razvoja zaštićenog područja.

Praveći odabir elemenata koji će biti predmet analize definiran je nacionalni i međunarodni pravni okvir upravljanja zaštićenim područjem te su istaknuti oni segmenti unutar istog na koje se izravno utječe sa nacionalne razine i koji proizlaze iz načina odabira upravljačke strukture. Prikazan je i pozitivan aspekt uloge državne politike u definiranju funkcionalnih okvira upravljanja zaštićenim područjem kroz definiranje nacionalne strategije održivog razvoja zaštićenog područja te institucionalizaciju zaštite prirode i održivog razvoja, te je ujedno učinjena analiza razine političke autonomije u upravljanju zaštićenim područjem. Imajući u vidu da politički utjecaj uz pozitivne generira i negativne učinke, posebno su razmotrena razvojna ograničenja zaštićenog područja kao i sprega formalnih političkih upravljačkih funkcija i odgovornosti za upravljanje zaštićenim područjem.

U cilju analize studije slučaja utjecaja političkog odlučivanja na upravljanje zaštićenim područjem doktorska teza ulazi u strukture funkcioniranja najstarijeg zaštićenog područja u Republici Hrvatskoj iznimne biološke i ekološke vrijednosti te ujedno i prvog nacionalnog parka na području jugoistočne Europe – Nacionalnog parka Plitvička jezera, gdje će se studiozno i kronološki kroz najznačajnija nacionalna politička kretanja prikazati povijesni pregled političkog utjecaja na upravljanje Parkom, kako kroz najznačajnije političke odluke i njihovu refleksiju na funkcioniranje Parka tako i kroz posljedice političkih odluka na razvoj odnosno stagnaciju zaštićenog područja od strane političkih predstavnika aktualnih vlasti promatranog razdoblja. Posebna pozornost pridana je analizi političkih odluka u odnosu na



ekonomski aspekt funkcioniranja Parka, izostanak kontinuiranog strateškog pristupa održivog razvoja Parka i ekonomskog napretka, te nepostojanje jasne vizije smjernica razvoja Parka kao rezultat kratkoročnih političkih ciljeva. U cilju neutralizacije negativnih političkih efekata značajan dio ove teze biti će usmjeren na razrađivanje politike promjene modela upravljanja Parkom u kontekstu pristupanja Europskoj uniji u svrhu eventualne aplikacije istog na ostala zaštićena područja. Svaka od postavljenih hipoteza rada biti će izložena provjeri na konkretnom primjeru Nacionalnog parka Plitvička jezera, budući da će u radu biti korištena dosadašnja empirijska istraživanja, ekonomski pokazatelji o Parku uz mogućnost da se zaključci teze provjere izravnom aplikacijom u realni sustav funkcioniranja Parka. Stoga će jedan od znanstvenih ciljeva biti i afirmacija empirijskih istraživanja u ovoj oblasti.

Sekundarni znanstveni cilj ove teze sastoji se u razmatranju perspektive političkog odlučivanja u kontekstu upravljanja zaštićenim područjima odnosno pokušaja pronalaska stabilnog političkog konsenzusa između političkih interesa i interesa šire zajednice po pitanju upravljanja zaštićenim područjem. Također će se razmotriti prednosti (de)centraliziracije državne vlasti u sklopu upravljanja zaštićenim područjem te analizirati razine filtracije državne politike u upravljanje zaštićenim područjem sukladno iskustvima Europske unije.

Društveni cilj ove teze ogleda se u nastojanju da se pronađu odgovori na pojedina pitanja vezana uz političku dimenziju upravljanja zaštićenim područjem, implikacije koje ista može imati na očuvanje zaštićenog područja ali i gospodarski razvoj subjekta te utjecaj na društveno-socijalnu sferu područja. Analizom dosadašnje funkcionalnosti sinergije politike i održivog razvoja zaštićenog područja objasniti će se potreba da se politički utjecaj integrira u upravljačka tijela te ukazati na rezultate sužavanja prostora vlasti u kreiranju okvira upravljanja zaštićenim područjem. Ključni aspekt kojim se bavi doktorski rad odnosi se na proučavanje političkog utjecaja i autonomije upravljačkih struktura zaštićenog područja u svrhu ispitivanja mogućnosti efikasne integracije političkih ciljeva vladajuće stranke i održivog razvoja zaštićenog područja. Temelj doktorske disertacije čini nekoliko posebnih hipoteza: da pravni okvir upravljanja zaštićenim područjima osigurava provođenje osnovnih zakonskih regulativa ali ne problematizira ulogu političkog odlučivanja kao bitnog faktora razvoja/stagnacije zaštićenog područja; da razina političke autonomije upravljanja zaštićenim područjem ne pokazuje konstantu te rezultira razvojnim ograničenjima/naprecima koji izravno ovise o trenutnom političkom okviru; da izuzimanje kratkoročnog političkog odlučivanja iz sustava funkcioniranja zaštićenog područja dugoročno rezultira napretkom i jasnijom vizijom perspektive zaštićenog područja; te generalna hipoteza: da je stabilni politički konsenzus

upravljanja zaštićenim područjem moguće isključivo pod uvjetom formalne političke nadležnosti nad zaštićenim područjem odnosno političkog nadzora nad područjem u smislu političke i formalnopravne zaštite istog, uz uvjet da se razvoj, očuvanje i zaštita zaštićenog područja temelje na kriterijima struke i ekonomskim politikama.

## **2. PRAVNI OKVIR UPRAVLJANJA ZAŠTIĆENIM PODRUČJEM U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Provođenje učinkovite zaštite i očuvanja prirode u Republici Hrvatskoj omogućeno je uspostavom i razvojem nacionalnog zakonodavnog okvira, sustavnom izgradnjom i jačanjem kapaciteta u području zaštite prirode na nacionalnom i regionalnom nivou, kontinuiranim praćenjem stanja očuvanosti prirode, te njenom promocijom s ciljem uključivanja javnosti kao važnog dionika u sustavu zaštite prirode. Temeljni zakonski propisi na području zaštite prirode Republike Hrvatske su Zakon o zaštiti prirode („Narodne Novine“ 70/05, 139/08 i 57/11) te Strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti Republike Hrvatske („Narodne novine“ 143/08) dok se ostali relevantni propisi (pogledati Prilog) mogu podijeliti unekoliko skupina ovisno o područjima na koja se primjenjuju (MZIOP,2012):

- Zaštita prirode - opći akti
- Legislativa zaštićenih područja
- Legislativa „Ekološke mreže“
- Legislativa za vrste i staništa
- Međunarodni pravni propisi

U opće akte zaštite prirode ubrajaju se uredbе i pravilnici kojima se regulira osnivanje institucija zaštite prirode, pravilnici o sadržaju i načinu vođenja upisnika zaštićenih prirodnih vrijednosti te ostali detalji kojima se reguliraju operativni načini provođenja zaštite prirode.

Legislativa zaštićenih područja odnosi se na zakone o proglašenju strogih rezervata, nacionalnih parkova, parkova prirode i ostalih zaštićenih područja, uredbе o osnivanju javnih ustanova i javnih poduzeća uprava nacionalnih parkova, pravilnike o unutarnjem redu zaštićenih područja te odluke o donošenju prostornog plana posebnih obilježja. Legislativa koja se odnosi na ekološku mrežu broji dva dokumenta sa pratećim priložima: Uredbu o proglašenju ekološke mreže („Narodne novine“ 109/07) sa pratećim priložima te Pravilnik o ocjeni prihvatljivosti plana, programa i zahvata za ekološku mrežu („Narodne novine“ 118/09) dok je legislativa za vrste i staništa daleko opsežnija i razrađenija od one za ekološku mrežu i kao takva obuhvaća velik broj dokumenata čiji popis čini sastavni dio priloga ovoga rada.

Republika Hrvatska izrazito je bogata u smislu krajobrazne i biološke raznolikosti; Zakonom o zaštiti prirode u Hrvatskoj su zaštićena 433 područja od kojih su najljepša i najvrjednija područja zaštićena u osam nacionalnih parkova (95.472 ha) i jedanaest parkova prirode (419.621 ha) što ukupno obuhvaća 515.093 ha površine (MZOIP, 2013.).

Zahvaljujući svojoj vrijednosti i posebnosti pojedini parkovi uvršteni su na popise međunarodno vrijednih područja, pa se tako Nacionalni park Plitvička jezera nalazi na UNESCO-vom Popisu svjetske prirodne baštine, park prirode Velebit, na čijem području su i Nacionalni parkovi Paklenica i Sjeverni Velebit, uvršten je na Popis rezervata biosfere u sklopu UNESCO-vog znanstvenog programa „Čovjek i biosfera“ – MAB; parkovi prirode Kopački rit i Lonjsko polje su na Popisu močvarnih područja od međunarodnog značaja Konvencije o močvarama od međunarodnog značaja naročito kao staništa ptica močvarica (RAMSAR). Istovremeno Kopački rit, Lonjsko polje i Vransko jezero su zbog bogatstva ptičjeg svijeta uvršteni na Popis važnih ornitoloških područja Europe –IBA.

## **2.1. Međunarodna i nacionalna zakonska legislativa upravljanja zaštićenim područjem**

U međunarodnoj praksi zaštite prirode uvriježeno je da se sve bitne aktivnosti vezane za uspostavu zaštite prirode utvrđuju krovnim propisom države na području zaštite prirode ili zaštite okoliša. Jednako kao i u Republici Hrvatskoj u europskom prostoru takav je propis najčešće nacionalni Zakon o zaštiti prirode – zakon koji u većoj ili manjoj mjeri sadržava odredbe koje se odnose na model upravljanja proglašenim zaštićenim područjem. Danas zaštićena područja pokrivaju relativno velik dio Europe odnosno gotovo 21% ukupnog teritorija koje obuhvaćaju članice EEA (EEA Report, 2012). Europska pravna regulativa koja se odnosi na zaštićena područja većinom je proizvod inicijative dva temeljna izvora: UN-ove Konvencije o biološkoj raznolikosti (CBD,2007) i same Europske unije.

Pravni sustav Europske unije utemeljen je na Osnivačkim ugovorima i nema značajke pravnih sustava država članica niti značajke sustava međunarodnih organizacija već se razvija kao pravni sustav *sui generis*; Osnivački ugovori baza su na kojoj se temelji proces europske integracije te istodobno međunarodni ugovori i akti ustavne naravi za pravni poredak Unije, i tek je 2000. godine potpisan Ugovor o uspostavljanju europskog ustava (*Europski ustav*). Važnost zaštite okoliša i zaštićenih područja vidljiva je iz činjenice da je politika zaštite prirode utvrđena (te kasnije prenesena u Europski ustav) u Glavi XX ( ranije XIX) Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u kojoj su definirani i ciljevi koje treba postići na području zaštite okoliša (Official Journal of the European Union; 2008):

- očuvanje, zaštita i poboljšanje kvalitete okoliša;
- zaštita ljudskog zdravlja, razborito i racionalno korištenje prirodnih bogatstava;
- promicanje mjera na međunarodnoj razini kojima se rješavaju regionalni ili svjetski problemi okoliša.

Inicijativa za politiku zaštite okoliša datira iz 1973. godine kao neposredna posljedica Konferencije UN-a o okolišu održane 1972. godine. Četrnaest godina kasnije, 1986. godine potpisan je Jedinostveni europski akt koji je značajnije modificirao Rimski ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici u kojem je dodijeljena izrazito značajna uloga zaštiti okoliša u sustavu oblikovanja politike EU, neposredno navodeći obvezu da zaštita okoliša treba biti obavezno uzimana u obzir prilikom oblikovanja svih europskih propisa (Kosović, 2006). Okolišna politika potom je dalje proširivana Ugovorima iz Maastrichta (1992.) i Amsterdama (1997.).

Ugovor iz Amsterdama promiče "visoku razinu zaštite i poboljšanja kakvoće okoliša" (Kosović, 2006) i navodi ih kao nezavisni cilj. Nakon što je politika okoliša snažno pozicionirana unutar pravnog okvira EU-a, Komisija započinje donošenjem okolišnih propisa (Masket, 2007).

**Tablica 1. Popis najznačajnijih europskih ugovora s pregledom odgovarajućih načina obrade pitanja okoliša**

Međunarodni sporazum	Godina	Okolišna politika
Rimski ugovor	1957.	Nisu poznate eksplicitne inicijative politike zaštite okoliša Od 1967.-1987 donose se prvi ekološki zakoni
Jedinstveni europski akt	1987.	Uvođenje posebnog poglavlja „Okoliš“ Postavljanje minimalnog standarda
Ugovor iz Maastrichta Ugovor o Europskoj uniji	1993.	Okoliš obuhvaćen načelima ugovora kojim se uspostavlja Europska zajednica Uvedeno načelo predostrožnosti i visoke razine zaštite okoliša Naglasak na važna načela zaštite okoliša
Ugovor iz Amsterdama	1997.	Održivi razvoj postaje jedan od temeljnih ciljeva EU Integracija okolišne politike Okoliš se dovodi u usku vezu s gospodarskim razvojem
Ugovor iz Nice	2001.	Priprema za proširenje EU Nije utjecalo na promjene u okolišnoj politici

Izvor: [www.entereurope.hr](http://www.entereurope.hr)

Provedba zaštite okoliša prema istim izvorima temelji se na načelu opreza i načelu preventivnog djelovanja. U Europskoj uniji postoji nekoliko razina institucionalnih subjekata koji formuliraju ali i nadziru politiku zaštite okoliša Unije<sup>1</sup>:

- Opća uprava za okoliš pri Europskoj komisiji;
- Ministri zaštite okoliša pri Vijeću EU;
- Odbor za okoliš, javno zdravstvo i zaštitu potrošača pri Europskom parlamentu;
- Europska agencija za okoliš

Zaštita okoliša zahtjevna je i vrlo skupa politika Europske unije jer nije sektor u klasičnom smislu kao druge politike EU već važan dio svih segmenata ljudskog života

<sup>1</sup>Opširnije o ekološkim institucionalnim subjektima koji reguliraju politiku zaštite okoliša vidjeti na : [www.entereurope.com](http://www.entereurope.com)

(zdravlje, ljudska prava, zaštita prirode...) te bi se na okoliš trebalo referirati u odnosu na sve te elemente (Feketija; 2009.).

Zakonodavstvo Europske unije definiralo je primarne i sekundarne instrumente koji se koriste u okolišnom zakonodavstvu. U primarne spadaju oni temeljeni na ugovorima dok u sekundarne spadaju oni koji se koriste u provedbi politika, podrazumijevajući također i politike okoliša obuhvaćene naprijed rečenim ugovorima. U osnovne instrumente sekundarnih propisa spadaju (Regionalni centar zaštite okoliša;2008):

- **Direktive** - uz uredbu najvažniji pravni akt Zajednice koji obvezuje u pogledu rezultata koji se njome ostvaruje, ali se nacionalnim vlastima prepušta izbor pravnog oblika i metode provedbe. Za razliku od uredbi, direktiva služi približavanju, a ne potpunomu ujednačivanju prava država članica Unije. Zato se direktivom zadaje cilj koji se mora postići, dok su države članice obvezne prenijeti direktivu u svoj nacionalni sustav. U slučaju da država članica nepravilno prenese direktivu ili to uopće ne učini u zadanom roku, temeljem prakse Suda Europskih zajednica uspostavljeno je pravilo da se fizička ili pravna osoba može izravno pozivati na direktivu i prava koja iz nje proizlaze pred nacionalnim tijelima države članice. Direktive su obvezujuće samo za države članice EU na koje se pojedina direktiva odnosi. U praksi se definira vremenski rok do kada definirani ciljevi trebaju biti postignuti odnosno datum do kojeg svaka država članica mora ugraditi zahtjeve odabrane direktive u nacionalno zakonodavstvo i razviti odgovarajući institucionalni okvir za provedbu tih zahtjeva. Prve europske direktive koje su se bavile pitanjima zaštite okoliša datiraju iz '70-tih godina 20. stoljeća kada su se postavljali standardni uvjeti i definirao sustav kontrole.
- **Uredbe** - uz direktivu najvažniji pravni akt Zajednice koji obvezuje u cijelosti i izravno je primjenjiv u svim državama članicama. Svrha je uredbi ujednačivanje prava država članica, odnosno zamjena postojećih normi država članica ako iste postoje. Nacionalne norme koje nisu u skladu s uredbom moraju se ukinuti. Uredba se automatizmom ugrađuje u nacionalno zakonodavstvo stupajući na snagu istodobno i jednako u svim državama članicama EU-a.

- **Odluke** - jedan od tri obvezujuća pravna instrumenta sekundarnih propisa EU-a odnosno pravni akt koji ne obvezuje sve stranke, već se odnosi samo na odabrane, primjerice države članice, tvrtke ili pojedince za koje je u cijelosti obvezujuća.
- **Preporuke i mišljenja** -oblik neobvezujućih pravnih dokumenata Europske unije. Nemaju pravnu snagu niti su obvezujuće za države članice, no podrazumijevaju političku težinu te predstavljaju instrument posrednog djelovanja usmjerenog na pripremu zakonodavstva država članica. Mišljenje je procjena ili sud o nečemu koji se koristi u različitim fazama usvajanja europskih propisa.

Svaka mjera koja se poduzima mora se temeljiti na odabranim odredbama Ugovora o Europskoj uniji i uzimati u obzir zadane uvjete, postupke i moguće posljedice. Mjere zaštite okoliša mogu se temeljiti na "okolišnim odredbama" ugovora (Članak 174. Ugovora o Europskoj uniji) ili na različitim okolišnim odredbama iz drugih tematskih dokumenata. Odgovornost za primjenu navedenih pravnih dokumenata na regionalnoj razini određena je specifičnim nacionalnim administrativnim sustavima u pojedinim državama članicama.

Politika zaštite prirode u segmentu upravljanja zaštićenim područjem u Europskoj uniji temelji se na dva pravna dokumenta:

1. Direktivi o pticama (49/409/EEZ);
2. Direktivi o staništima (92/43/EEZ).

Tijekom procesa proširenja EU navedene dvije direktive nadopunjavane su nekoliko puta, uglavnom zbog dodavanja novih vrsta i staništa.

Svrha Direktive o staništima je uspostavljanje koherentne europske mreže područja u sustavu NATURA 2000 koja uzima u obzir prekogranični kontekst zaštite staništa i vrsta koje predstavljaju prirodnu baštinu Zajednice.



**Tablica 2. Zadaci upravnih tijela na nacionalnoj i lokalnoj razini u provedbi Direktive o staništima**

NACIONALNA RAZINA	LOKALNA RAZINA
Izrada nacionalnog popisa prirodnih staništa od posebnog značaja temeljem kriterija navedenih u direktivi i temeljem relevantnih znanstvenih informacija (svaka država članica treba predložiti svoj popis odabranih lokacija navodeći o kojim se vrstama prirodnih staništa iz Dodatka I. i autohtonim vrstama iz Dodatka II. zapravo radi);	Podnošenje prijedloga zaštite pojedinih lokaliteta koji se nalaze u okvirima nadležnosti odabrane upravne jedinice;
Uspostavljanje sustava zaštite na odabranim lokacijama (nakon proglašenja lokaliteta vrijednih zaštite, država članica uspostavlja Posebna područja zaštite (SAC) osiguravajući i provedbu neophodnih mjera zaštite, razvijajući odgovarajuće planove upravljanja koji su specifično oblikovani za odabrana područja ili integrirani u druge razvojne planove);	Nadzor sakupljanja i korištenja vrsta
Izvrješćivati o statusu odabranog lokaliteta provoditi nadzor, praćenje i istraživanja zaštititi biljne i životinjske vrste	Osiguravanje zaštite odabranih lokaliteta Praćenje stanja

Izvor: [www.bef-de.org](http://www.bef-de.org)

Direktiva o pticama pruža okvir za zaštitu i upravljanje, te za utjecaj čovjeka na divlje ptice Europe. Osnovne odredbe direktive su (Regionalni centar zaštite okoliša; 2008.):

- održavanje zadovoljavajućeg stanja zaštite divljih vrsta ptica širom područja njihove rasprostranjenosti;
- identificiranje i klasifikacija za rijetke i osjetljive vrste iz Dodatka I. direktive, posebice obraćajući pažnju na zaštitu močvara od međunarodnog značaja;
- zajedno s Posebnim područjima zaštite (SAC) koja su imenovana temeljem Direktive o staništima, Područja posebne zaštite (SPA) čine pan-europsku mrežu zaštićenih područja Natura 2000;
- uvođenje ograničenja na prodaju i držanje divljih ptica, uvjeta lova, zabrana neselektivnog lova na ptice.

Vežano uz primjenu Direktive o pticama tijela regionalne samouprave imaju širok raspon odgovornosti i zadataka te su odgovorna za identificiranje lokaliteta od interesa za zaštitu. Nakon što je popis uspostavljen, regionalna tijela dužna su uspostaviti mjere za osiguravanje odgovarajuće zaštite divljih vrsta, za čiju su provedbu također odgovorne a na njima leži i odgovornost provedbe odredbi FFH Direktive (**F**auna, **F**lora and **H**abitats) 92/43/CEE u smislu provedbe postupka procjene utjecaja na prirodu.

Sukladno procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji a paralelno sa potrebom usklađivanja sa europskom pravnom legislativom, kada je u listopadu 2005. godine Europsko vijeće odlučilo da treba početi pregovore sa Republikom Hrvatskom, samo šest mjeseci kasnije započet je prvi dio procesa pregovora koji su se odnosili na okoliš, odnosno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnom stečevinom za poglavlje 27- *Okoliš*. U sporazumu i stabilizaciji i pridruživanju koji je potpisan 2001. godine kao početak ugovornog odnosa između RH i EU u članku 103. Glave VIII *Politike suradnje* određeno je da se posebna pozornost treba pridati zaštiti okoliša radi „sprečavanja uništavanja okoliša i promicanja njegove održivosti“ ( „Narodne novine“, 81/01). Godine 2002. usvojena je i Nacionalna strategija zaštite okoliša koja se zasniva na načelima održivog razvoja, bavi stanjima okoliša te uključuje stanje i trendove koje treba poduzeti u svakome od prioriternih područja a Strategiji je priložen i Nacionalni akcijski plan zaštite okoliša koji uključuje točne ciljeve, mjere i područja zaštite. Sveobuhvatno gledajući, međunarodni pravni propisi vezani uz zaštitu prirode stupaju na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku još od 1991. godine te ih je do danas usvojeno ukupno petnaest (MZOIP,2012):

1. Konvencija o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine;
2. Konvencija o močvarama od međunarodnog značaja naročito kao staništa ptica močvarica;
3. Zakon o potvrđivanju Konvencije o biološkoj raznolikosti;
4. Zakon o potvrđivanju Protokola o biološkoj sigurnosti (Kartagenski protokol) uz Konvenciju o biološkoj raznolikosti;
5. Zakon o potvrđivanju Konvencije o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divljih životinja i biljaka (CITES);
6. Zakon o potvrđivanju Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (Bernska konvencija);

7. Zakon o potvrđivanju Konvencije o zaštiti migratornih vrsta divljih životinja (Bonnska konvencija);
8. Zakon o potvrđivanju Sporazuma o zaštiti afričko-euroazijskih migratornih ptica močvarica (AEWA);
9. Zakon o potvrđivanju Sporazuma o zaštiti šišmiša u Europi (EUROBATS);
10. Zakon o potvrđivanju Sporazuma o zaštiti kitova (Cetacea) u Crnom moru, Sredozemnom moru i susjednom atlantskom području (ACCOBAMS);
11. Zakon o potvrđivanju Konvencije o europskim krajobrazima;
12. Sporazum o razumijevanju u vezi s mjerama zaštite tankokljunog pozviždača (Numenius tenuirostris);
13. Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u okolišu;
14. Zakon o potvrđivanju Međunarodne konvencije za regulaciju kitolova;
15. Zakon o potvrđivanju Protokola o posebno zaštićenim područjima i biološkoj raznolikosti u Sredozemlju.

Temeljni propis koji regulira zaštitu prirode u Republici Hrvatskoj je Zakon o zaštiti prirode donesen 2005. godine te izmjene i dopune istog iz 2008. i 2011. godine („Narodne novine“ 70/05, 139/08 i 57/11). Uz navedeni Zakon temeljni strateški dokument zaštite prirode Republike Hrvatske je spomenuti NSAP - Nacionalna strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti („Narodne novine“ 81/99, 46/02 i 143/08). Uz navedene, u relevantnu zakonsku regulativu spadaju i Zakoni o proglašenju nacionalnih parkova i parkova prirode, Pravilnici o unutarnjem redu, Uredbe o proglašenju i osnivanju javnih ustanova koje upravljaju zaštićenim područjem, Odluke o donošenju prostornih planova zaštićenih područja, Strategije i akcijski planovi zaštite područja te usvojene međunarodne konvencije kao pravni akti nižeg ranga. Osim toga, zaštita prirode i čovjekova okoliša Ustavom Republike Hrvatske definirane su kao najviše vrednote ustavnog poretka države (čl. 3. Ustava RH).

Iako je Zakon o zaštiti prirode unio mnoge mehanizme kojima se usklađuje sa odredbama europske legislative u zaštiti prirode (prenio je mehanizam ocjene prihvatljivosti zahvata za prirodu čija je osnova Ekološka mreža RH te ocjena prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu (OPPPZEM), analizom zakonskih akata koji se odnose na područje moguće je definirati nekoliko temeljnih odrednica odnosno obaveza postupanja:

- Obavezu države da donese poseban Prostorni plan i Plan upravljanja zaštićenog područja;
- Obavezu za uspostavljanjem Ustanove koja će upravljati zaštićenim područjem;
- Definiranje modela i načina financiranja zaštićenog područja;
- Definiranje sustava upravljačkog tijela.

Aktivno upravljanje zaštićenim područjima vrši se propisivanjem konkretnih dokumenata kojima se legislativno utječe na aktivnosti koje se odvijaju u zaštićenom području. Upravljanje zaštićenim područjima zapravo se odnosi na upravljanje ljudskim djelatnostima koje se odvijaju u tom području, pri čemu se neke djelatnosti nastoje ograničiti ili prilagoditi, dok se druge nastojati poticati. Na razini upravljanja zaštićenim područjima postoji nekoliko temeljnih dokumenata kojima se isto regulira (Tablica 3):

**Tablica 3. Pregled dokumenata za upravljanje zaštićenim područjem sukladno zakonskoj legislativi Republike Hrvatske**

Naziv dokumenta	Tijelo koje ga donosi	Obilježja
Prostorni plan	Parlament/Sabor	Uređuje organizaciju prostora, način korištenja, uređenja i zaštite istog
Plan upravljanja	Priprema ga Uprava/Ustanova za upravljanje a donosi ga upravljačko tijelo iste uz prethodnu suglasnost državnih stručnih institucija	Uređuje razvojne smjernice zaštite uz uvažavanje potreba lokalnog stanovništva
Pravilnik o unutarnjem redu	Resorno ministarstvo	Uređuje pitanja zaštite, unaprjeđenja i korištenja zaštićenog područja te propisuju prekršaji i mjere za nepoštivanje odredbi propisa

*Izvor: DZZP 2012*

Upravljanje zaštićenim područjem provodi se putem navedenih dokumenata kojima se ujedno osigurava i provođenje funkcionalnih okvira upravljanja zaštićenim područjem postavljenih od strane državne politike. Među relevantne akte ubraja se i Godišnji plan zaštite održavanja, očuvanja, promicanja i korištenja zaštićenog područja kao dokument prema

kojem se na godišnjoj razini izravno upravlja procesima unutar zaštićenog područja. Funkcija svakog pojedinog dokumenta pobliže je objašnjena kako slijedi (DZZP;2012.):

- **Prostorni plani područja posebnih obilježja** – nositelj izrade prostornog plana su Ministarstvo zaštite okoliša i prirode te Ministarstvo prostornog uređenja i graditeljstva. Plan donosi Hrvatski Sabor a izrađuje se na temelju stručne podloge Državnog zavoda za zaštitu prirode u suradnji sa Upravom za zaštitu prirode Ministarstva zaštite okoliša i prirode.
- **Plan upravljanja** –temeljni upravljački dokument koji određuje razvojne smjernice i način izvođenja zaštite donosi se za razdoblje od 10 godina sa revizijom nakon 5 godina. Javni je dokument koji se provodi kroz godišnje programe zaštite ( obaveza od 2003. godine sukladno Zakonu o zaštiti prirode). Donosi se pod istim uvjetima kao i Godišnji plan Zaštite.
- **Pravilnik u unutarnjem redu** – javni je dokument koji pobliže određuje pitanja i propisuju mjere zaštite, donosi ga Upravno vijeće Ustanove uz suglasnost Ministarstva zaštite okoliša i prirode i prethodnu suglasnost mjerodavnog tijela državne uprave.
- **Godišnji program zaštite, održavanja, očuvanja, promicanja i korištenja zaštićenog područja** – donosi ga Upravno vijeće javnih ustanova uz suglasnost Ministarstva zaštite okoliša i prirode i prethodno mišljenje Zavoda za zaštitu prirode ( za kategorije Nacionalni park i park prirode) odnosno uz suglasnost župana ili gradonačelnika. Osnovni zadatak Programa je provođenje Plana upravljanja.

Osim Prostornog plana i Plana upravljanja zaštićenim područjem, Ustanova ima obavezu i donijeti Pravilnik o unutarnjem redu u zaštićenom području te kontinuirano vršiti neposrednu zaštitu preko nadzornika i čuvara prirode. Spomenuti akti i njihove odredbe odnose se u jednakoj mjeri na zaposlenike Ustanove na zaštićenom području ali i na fizičke i pravne osobe koje na zaštićenom području obavljaju dopuštene djelatnosti, na stanovnike, vlasnike i ovlaštenike prava na nekretnine na zaštićenom području te same posjetitelje.

## 2.2. Uloga državne politike u definiranju funkcionalnih okvira upravljanja zaštićenim područjem

Nacionalna politika upravljanja zaštićenim područjima preslikana je iz primjera drugih europskih država, odnosno usklađena sa normativima zaštite prirode Europske unije. Državni okviri koje je postavila Republika Hrvatska kada je riječ o upravljanju zaštićenim područjima su višedimenzionalni. U Republici Hrvatskoj sukladno Zakonu o zaštiti prirode („Narodne novine“ 70/05 i 139/08) utvrđeno je ukupno devet kategorija zaštićenog područja koja u najvećoj mjeri odgovaraju jednoj od šest međunarodno priznatih IUCN-ovih kategorija zaštićenog područja. Međunarodno definirane kategorije zaštićenih područja postavljene su razinom od najviše zaštite prema najnižoj kako slijedi:

**Tablica 4. Međunarodne kategorije zaštićenih područja po IUCN-u**

Oznaka	Kategorija	Namjena područja
I. (Ia i Ib)	Strogi prirodni rezervat/područje divljine	Stroga zaštita
II.	Nacionalni park	Zaštita ekosustava i rekreacija/doživljavanje prirode
III.	Prirodni spomenik	Zaštita prirodnih osobina
IV.	Habitat/područje gospodarenja vrstama	Zaštita aktivnim gospodarenjem
V.	Zaštićeni krajobraz	Zaštita područja i rekreacija
VI.	Zaštićeno područje za gospodarenje prirodnim resursima	Trajna uporaba prirodnih ekosustava

Izvor: [www.iucn.org](http://www.iucn.org)

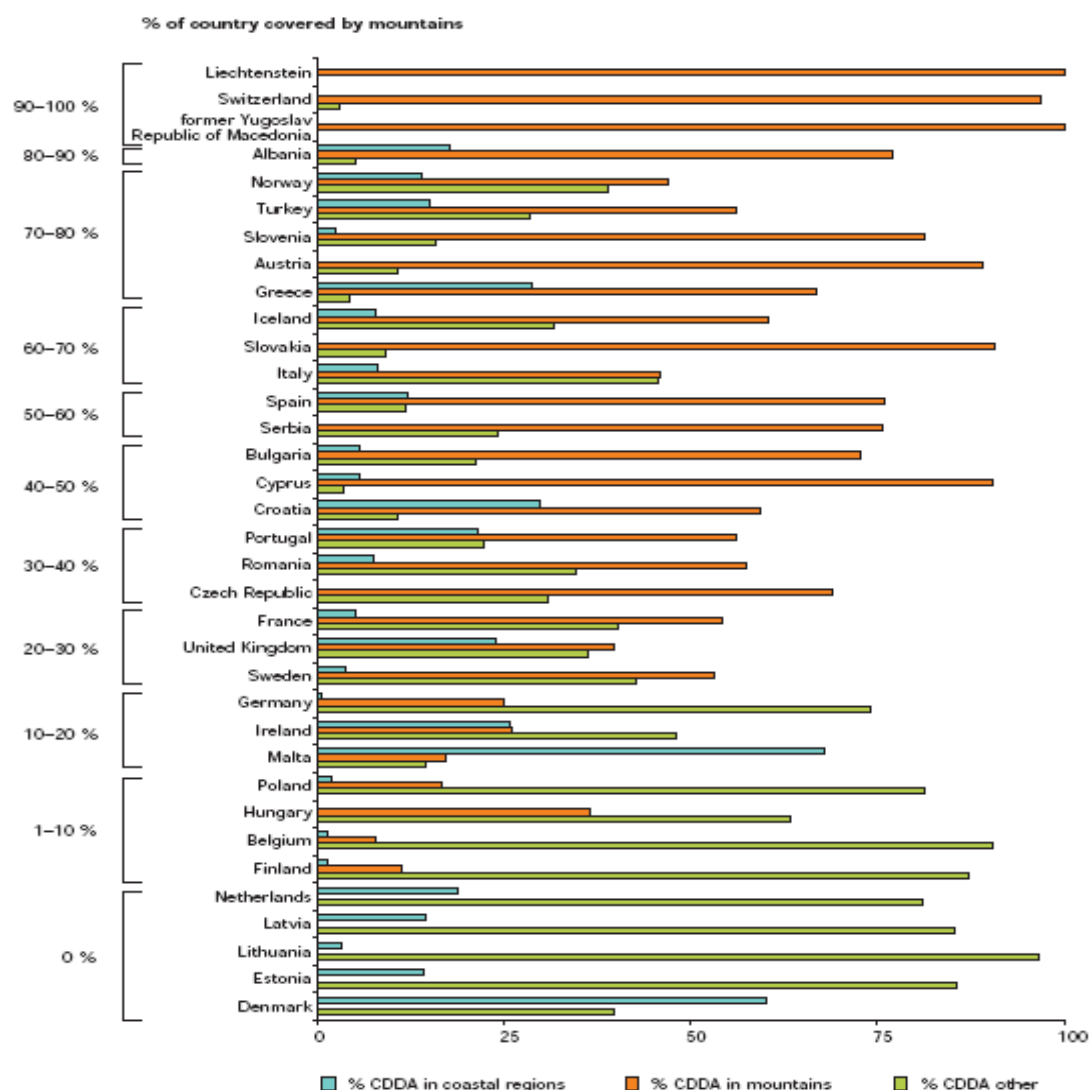
Definirana tipologija zaštićenih područja prema IUCN-u ima različite temeljne ciljeve ali i zajedničke karakteristike (IUCN,2012):

- Kategorizacija se temelji na primarnim ciljevima upravljanja;
- Određivanje kategorije nije odraz učinkovitosti upravljanja;
- Sistem kategorija je međunarodnog karaktera;
- Nacionalna imena za pojedine kategorije mogu se razlikovati;
- Sve kategorije su važne;
- Sve kategorije sadržavaju stupnjeve čovjekova upliva.

IUCN je razvio precizne smjernice kako pojedinačnim područjima dodijeliti pojedinu kategoriju, međutim način na koji svaka pojedina država primjenjuje navedene kategorije je varijabilan; na primjer, budući da su nacionalni parkovi različito definirani ovisno o zakonskoj legislativi svake pojedine države zaštićena područja koja se nazivaju „nacionalni

parkovi“ mogu se pronaći u nekoliko IUCN kategorija ( EEA Report, 2012). Tako na primjer švicarski Swiss National park spada u IUCN kategoriju Ia, dok američki nacionalni park Everglades spada u IUCN kategoriju Ib ( IUCN&UNEP, 2012). Unatoč navedenim razlikama, IUCN –ov okvir kategorizacije pokazao se za sada najboljim alatom za osiguranje komparativnog pregleda zaštićenih područja u Europi i svijetu. Nacionalnim odstupanjima unatoč, postotak zaštićenih područja europskih država u 2011. godini (država članica EU i onih koje geografski pripadaju Europi) prema IUCN klasifikaciji iznosi kako slijedi:

**Grafikon 1. Udio kopnenih zaštićenih europskih država prema IUCN klasifikaciji**



**Notes:** Coastal areas defined as within 0–15 km, Mountain regions as defined by the European Environment Agency (2010).  
 In several countries, part of the coastal areas are also mountainous. Countries are ordered according to the percentage of each country covered by mountains.

Izvor: CDDA, svibanj 2011.

U Republici Hrvatskoj svrha i ciljevi Zakona o zaštiti prirode jasno su određeni: očuvanje prirodnih cjelina od nacionalne važnosti, očuvanje divljine, integriteta ekosustava i prirodnih procesa, očuvanje krajolika i biološke raznolikosti, zaštita životinjskih i biljnih staništa te zaštita kulturne baštine. Za razliku od međunarodne, tipologija zaštićenih područja u Republici Hrvatskoj proširena je na devet (9) u odnosu na šest (6) IUCN kategorija.

**Tablica 5. Kategorije zaštićenih područja u Republici Hrvatskoj**

Kategorija zaštite	Namjena	Razina upravljanja	Proglašenje
<b>STROGI REZERVAT</b>	očuvanje izvorne prirode, praćenje stanja prirode te obrazovanje	županija	Vlada RH
<b>NACIONALNI PARK</b>	očuvanje izvornih prirodnih vrijednosti, znanstvena, kulturna, odgojno-obrazovna i rekreativna	državna	Hrvatski sabor
<b>POSEBNI REZERVAT</b>	očuvanje radi svoje jedinstvenosti, rijetkosti ili reprezentativnosti, a osobitog je znanstvenog značenja	županija	Vlada RH
<b>PARK PRIRODE</b>	zaštita biološke i krajobrazne raznolikosti, odgojno-obrazovna, kulturno-povijesna, turističko-rekreacijska namjena	državna	Hrvatski sabor
<b>REGIONALNI PARK</b>	zaštita krajobrazne raznolikosti, održivi razvoj i turizam	županija	županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba
<b>SPOMENIK PRIRODE</b>	ekološka, znanstvena, estetska ili odgojno – obrazovna	županija	županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba
<b>ZNAČAJNI KRAJOBRAZ</b>	zaštita krajobrazne vrijednosti i biološke raznolikosti ili kulturno-povijesne vrijednosti ili krajobraz očuvanih jedinstvenih obilježja, odmor i rekreacija	županija	županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba
<b>PARK - ŠUMA</b>	očuvanje prirodne ili sadene šume veće krajobrazne vrijednosti, odmor i rekreacija	županija	županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba
<b>SPOMENIK PARKOVNE ARHITEKTURE</b>	očuvanje umjetno oblikovanog prostora odnosno stabla koji ima estetsku, stilsku, u	županija	županijska skupština ili gradska skupština Grada Zagreba

Izvor: [www.dzrp.hr](http://www.dzrp.hr)

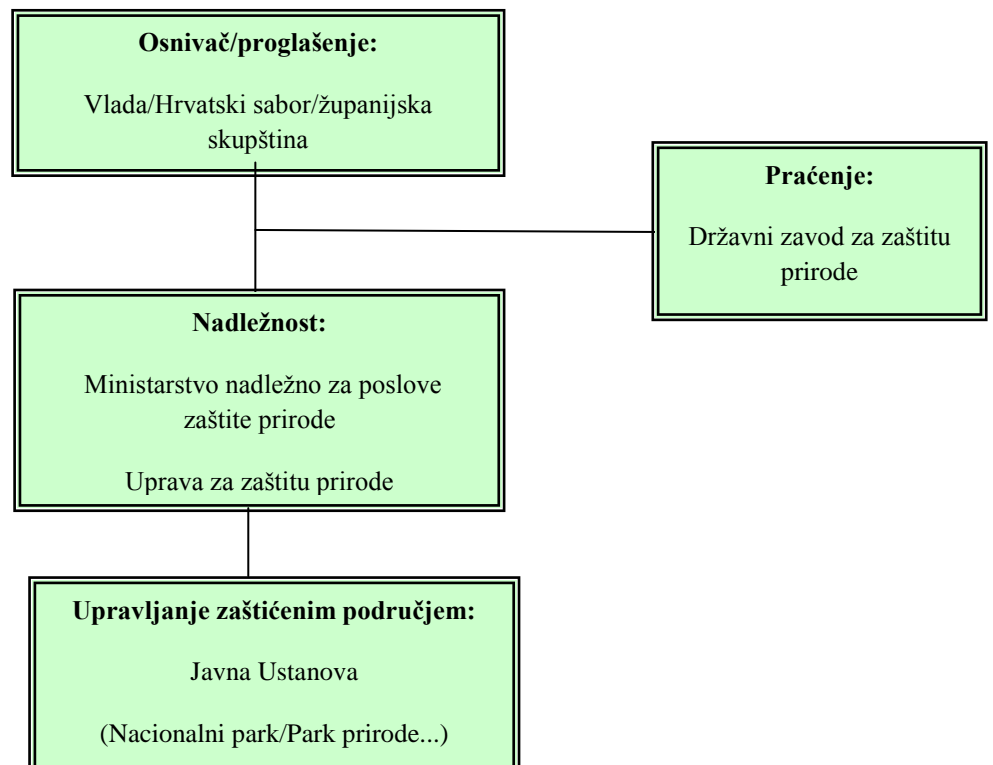
Zaštićenim područjima upravljaju Javne ustanove za upravljanje zaštićenim dijelovima prirode čiji je temeljni cilj upravljanje u smislu zaštite, održavanja i promicanja te osiguravanje neometanog odvijanja prirodnih procesa i održivo korištenje prirodnih dobara. Javne Ustanove nacionalnih parkova i parkova prirode osnivaju se uredbom Vlade Republike Hrvatske, dok ostala zaštićena područja osnivaju jedinice područne (regionalne) samouprave



ili Grada Zagreba. Trenutno u Republici Hrvatskoj djeluje 19 javnih ustanova na državnoj, 20 na županijskoj te 7 na lokalnoj razini (UZP;2012):

- **Državna:** Brijuni, Kornati, Krka, Mljet, Paklenica, Plitvička jezera, Risnjak, Sjeverni Velebit ( NP)/Biokovo, Kopački rit, Lastovsko otočje, Lonjsko Polje, Medvednica, Papuk; Telašćica, Učka, Velebit, Vransko jezero, Žumberak ( PP);
- **Županijska:** 21 županija plus Grad Zagreb
- **Lokalna:** rezervat Lokrum, Park-šuma Maksimir, park šuma Marjan, Kamenjak, Pećinski park Grabovača, Općina Rakovica, Arboretum Trsteno.

**Shema 1. Funkcionalni okvir upravljanja zaštićenim područjem u Republici Hrvatskoj**



*Izvor: autorica prema dostupnim podacima*

Država prikazanom organizacijom osigurava funkcionalno upravljanje zaštićenim područjem na način da sa pozicije osnivača dozvoljava samostalnost u upravljanju uz istovremeni nadzor nad istim. Dva temeljna tijela koja upravljaju odnosno prate aktivnosti vezane uz zaštitu prirode su Uprava za zaštitu prirode i Zavod za zaštitu prirode.

- 1. Uprava za zaštitu prirode** (organizacijska jedinica ustrojena u ministarstvu nadležnom za zaštitu prirode) obavlja upravne i stručne poslove vezane za očuvanje biološke i krajobrazne raznolikosti, održivo korištenje prirodnih dobara i zaštite prirodnih vrijednosti izvršavanjem, odnosno osiguravanjem izvršavanja obveza preuzetih iz međunarodnih ugovora, zakona i drugih propisa, obavlja stručni i upravni nadzor nad radom javnih ustanova za upravljanje zaštićenim područjima, obavlja poslove međunarodne suradnje i europskih integracija, poslove strateškog planiranja u zaštiti prirode, koordinacije i praćenja stanja stručnih poslova u području zaštite prirode, priprema planske dokumente u zaštiti prirode, daje mišljenja i priprema odgovore na zastupnička pitanja, priprema odgovore na predstavke, izrađuje stručne podloge za nacрте propisa temeljem Zakona o zaštiti prirode, međunarodnih ugovora, koordinira te provodi programe edukacije i promidžbe u vezi s očuvanjem i zaštitom prirode (DZZP;2012).
- 2. (Državni) Zavod za zaštitu prirode** obavlja stručne poslove zaštite prirode za Republiku Hrvatsku i to posebno poslove koji se odnose na: inventarizaciju, praćenje i ocjenu stanja prirode; pripremanje stručnih podloga za zaštitu prirodnih vrijednosti, očuvanje dijelova prirode, utvrđivanje uvjeta zaštite prirode, upravljanje zaštićenim područjima i korištenje prirodnih dobara; izradu stručnih podloga u svezi izrade ocjene prihvatljivosti zahvata za prirodu; izvješćivanje o stanju prirode; sudjelovanje u provedbi međunarodnih ugovora o zaštiti prirode te organiziranje i provođenje odgojno - obrazovnih i promidžbenih aktivnosti u zaštiti prirode (DZZP;2012).

Zavod za zaštitu prirode osnovan je Uredbom Vlade 2003. godine zato što je Hrvatskoj nedostajalo središnje stručno tijelo koje bi sustavno pratilo, koordinirano prikupljalo i obrađivalo podatke o zaštiti prirode, predstavljajući time podlogu za stvaranje politike zaštite prirode. Do osnutka Državnog zavoda za zaštitu prirode nije postojala stručna služba zaštite prirode kojoj bi to bila osnovna djelatnost. Stručni poslovi su se djelomično obavljali u okviru ministarstva nadležnog za zaštitu prirode, no zbog prevladavajućih upravnih poslova, nije bilo moguće istovremeno kvalitetno obavljati i stručne poslove.

U posljednjih dvadeset godina služba zaštite prirode često je mijenjala poziciju u institucijama vlasti iz čega je vidljivo da državna politika zaštite okoliša nije bila jasno definirana što se promijenilo procesima prilagodbe zakonodavstva europskoj legislativi. Od

1990. do 1994. godine bila je u Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva; od 1995. godine pripojena je Državnoj upravi za zaštitu kulturne i prirodne baštine; 1997. godine stavljena je u nadležnost Ministarstva kulture da bi još iste godine ušla u sastav Državne uprave za zaštitu prirode i okoliša; od 2000. godine čini dio Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja; 2004. godine služba zaštite prirode nastavlja svoje djelovanje u Ministarstvu kulture da bi 2011. godine bila ponovo vraćena u nadležnost Ministarstva zaštite okoliša i prirode.

Značajna uloga države u definiranju funkcionalnih okvira upravljanja zaštićenim područjima odnosi se na stvaranje institucionalnog i proceduralnog reda u istima budući da je status zaštite takvih područja i kvaliteta upravljanja istima još uvijek na nedovoljno visokoj razini. Iako su neka od tih područja osnovana tijekom 50-ih godina 20-tog stoljeća, još nema jasnih ciljeva njihove zaštite, kvalitetnih planova upravljanja i metoda koje bi nadzirale njihovu učinkovitost. Veći dio problema uzrokovan je nedostatnim ulaganjima u očuvanje prirode i nedovoljnim kapacitetom nadležnih institucija. Većina hrvatskih zaštićenih područja imaju slične ekološke značajke, probleme, potrebe i nedovoljne kapacitete te ih povezuju isti dionici.

### 2.3. Nacionalna strategija održivog razvoja zaštićenog područja

Zakonodavno pravna tradicija u području zaštite prirode u Republici Hrvatskoj ima kontinuitet u zadnjih stotinu godina što Hrvatsku zasigurno svrstava u red prvih država u Europi koje imaju normativni sustav zaštite prirodne baštine. Prvi Nacionalni park – Plitvička jezera – proglašava se 1928. godine ali vremenski ograničenim propisom što ga čini prvim nacionalnim parkom na području jugoistočne Europe; godine 1938. donesena je Uredba o nacionalnim parkovima a dvije godine poslije Uredba o čuvanju starina i prirodnih spomenika (Kosović, 2006) . Godine 1946. osniva se Zavod za zaštitu prirodnih rijetkosti koji je kasnije preimenovan u Zavod za zaštitu prirode koji kao takav 1990. godine postaje sastavni dio tijela državne uprave ( danas Ministarstva zaštite okoliša i prirode koje je nadležno za sva zaštićena područja u Republici Hrvatskoj). Prvi nacionalni parkovi trajno su proglašeni zaštićenima 1949. godine ( Plitvička jezera i Paklenica) dok proglašenja parkova prirode slijede dvadeset godina kasnije ( Kopački rit 1967.) te prate donošenje i izmjene Zakona o zaštiti prirode (1949., 1960.,1965.,1976.,1994., 2003. i 2005. godine).

Republika Hrvatska se rano uključila u svjetske i europske procese pregovaranja o održivom razvoju. Još je 1972. godine uoči održavanja I. konferencije UN-a posvećene pitanjima zaštite ljudskog okoliša u Stockholmu, donijela Rezoluciju o zaštiti čovjekove sredine (Kosović, 2006). Procjena utjecaja na okoliš provodi se još od sredine 70-ih godina, a zakonom je propisana 1980. godine. U godini Svjetskog skupa o okolišu i razvoju u Rio de Janeiru, 1992. godine usprkos ratu donesena je 'Deklaracija o zaštiti okoliša' kojom se Hrvatska opredjeljuje za održivi razvoj (Kosović,2006). Koncizan i jasan tekst Deklaracije, premda nije posebno razrađivan za provedbu, sadržavao je važne odrednice kao npr. opredjeljenje na gospodarski održiv razvoj, postavke o pristupu Republike Hrvatske međunarodnim ugovorima iz područja zaštite okoliša te suradnji s međunarodnim organizacijama. Republika Hrvatska je podržala Agendu 21 i Plan djelovanja koji su usvojeni 1992. na konferenciji u Rijju, te preuzela obveze koje proizlaze iz *Milenijske deklaracije* i *Milenijskih ciljeva razvoja* usvojenih na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda 2000. Nacionalna izvješća o provedbi ciljeva Milenijske deklaracije izražena su 2004. i 2006. godine u Načelima razvoja Republike Hrvatske koja su usvojena u lipnju 2001. godine (DZZP,2012). Unatoč tome što se zaštita okoliša, kao zasebno zakonodavno područje koje

zahtijeva integralnost i međusektorsko usklađivanje snažno razvija od sredine devedesetih godina, isto se nije uspjelo integrirati u razvojno odlučivanje.

Zakonom o zaštiti okoliša iz 2007. godine određena je Strategija održivog razvoja Republike Hrvatske kao dokument koji dugoročno usmjerava gospodarski i socijalni razvoj te zaštitu okoliša prema održivom razvoju. Prema tom Zakonu nova se strategija donosi svakih deset godina a Ministarstvo zaštite okoliša i prirode odgovorno je za koordinaciju. Strategija, usvojena u veljači 2009. u Hrvatskom saboru sadrži temeljna načela, postavlja osnovne ciljeve i mjere održivog razvoja gospodarstva, održivoga socijalnog razvoja i zaštite okoliša te identificira ključne izazove u njihovu ostvarivanju (DZZP,2012). Usmjeren je na dugoročno djelovanje u osam ključnih područja održivog razvoja na kojima se temelje i strateški pravci razvitka Republike Hrvatske sukladno Zakonu o zaštiti prirode („Narodne novine“ 30/09):

- poticaj rasta broja stanovnika;
- okoliš i prirodna dobra;
- usmjeravanje na održivu proizvodnju i potrošnju;
- ostvarivanje socijalne i teritorijalne kohezije i pravde;
- postizanje energetske neovisnosti i rasta učinkovitosti korištenja energije;
- jačanje javnog zdravstva;
- povezivanje prostora;
- zaštitu Jadranskog mora, priobalja i otoka.

U Strategiji je naglašeno da je u svakom od osam ključnih izazova važno provesti reforme i nastaviti izgrađivati učinkovitu državu, podići obrazovnu razinu svih građana i graditi društvo temeljeno na znanju, podupirati kulturu istraživanja i ulaganja u razvoj te se prilagoditi klimatskim promjenama ( „Narodne novine“ 46/02).

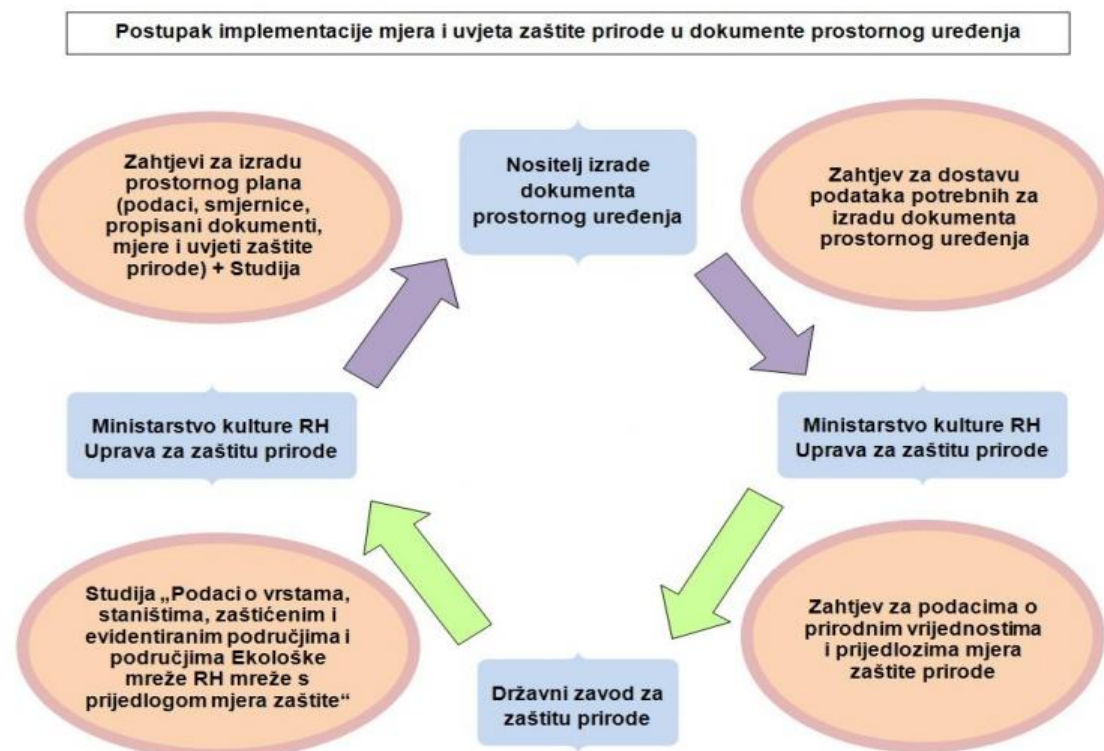
Iz Strategije se može iščitati da održivo korištenje zaštićenih područja podrazumijeva provedbu niza aktivnosti u obavljanju djelatnosti vezanih uz uporabu prirodnih dobara (šumarstvo, lovstvo, ribarstvo) te prostorno planiranje s ciljem dugoročnog očuvanja prirodnih vrijednosti te biološke i krajobrazne raznolikosti ( „Narodne novine“ 46/02). Državni zavod za zaštitu prirode, sukladno Zakonu o zaštiti prirode izrađuje stručne podloge (studije) za utvrđivanje mjera i uvjeta zaštite prirode za planove gospodarenja prirodnim dobrima (ponajprije osnove/programi gospodarenja šumama, lovno-gospodarske osnove/programi uzgoja divljači/programi zaštite divljači, ribolovne osnove ) i dokumente

prostornog uređenja (prostorni planovi županija, gradova, općina, urbanistički planovi uređenja, detaljni planovi uređenja, prostorni planovi područja posebnih obilježja). Mjere i uvjeti zaštite prirode u smislu održivog korištenja prirodnih dobara definiraju se na temelju analize obilježja određenog područja sa stanovišta zaštite prirode čije su glavne odrednice slijedeće (DZZP;2012):

- zaštićene i ugrožene vrste flore, faune, gljiva i lišajeva;
- ugroženi i rijetki stanišni tipovi;
- zaštićena i evidentirana područja (predviđena za zaštitu);
- područja Ekološke mreže RH i potencijalna područja mreže NATURA 2000.

Postupci kojima se mjere zaštite prirode implementiraju u planove gospodarenja prirodnim dobrima i dokumente prostornog uređenja prikazane su slijedećim shemama:

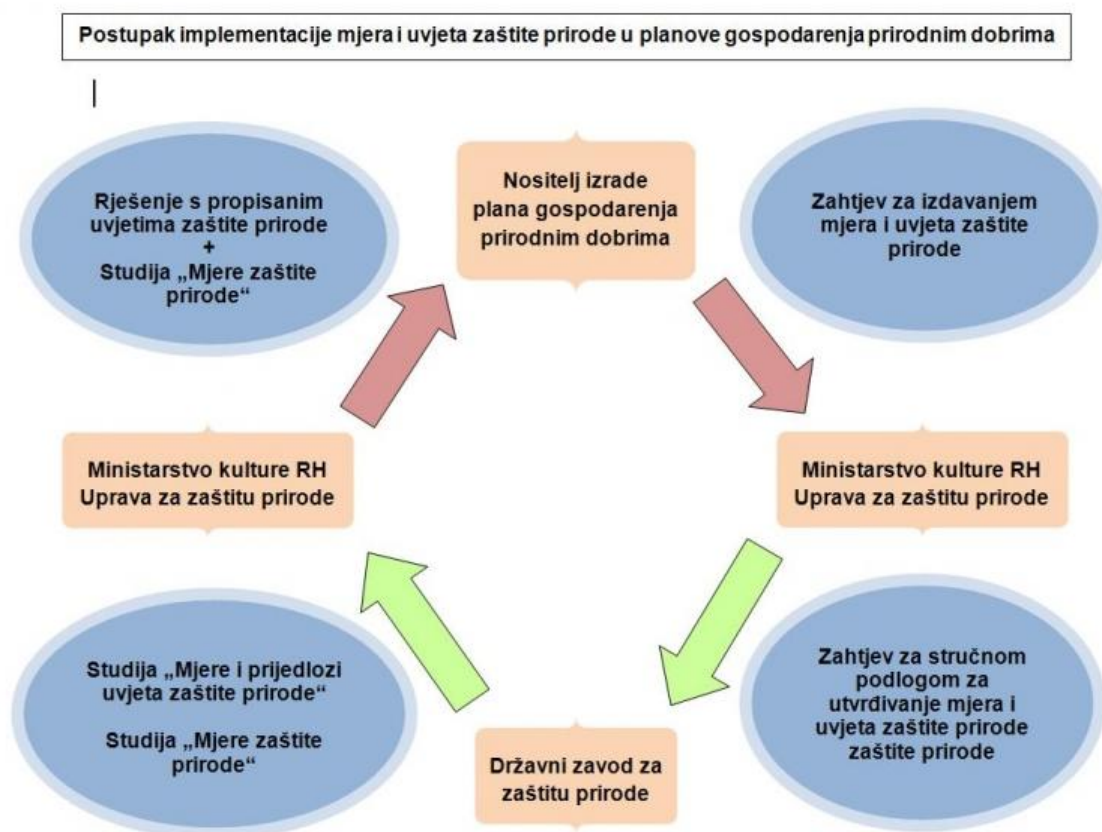
**Shema 2. Postupak implementacije mjera i uvjeta zaštite prirode u dokumente prostornog uređenja**



Izvor; DZZP, 2012.

Iz sheme je vidljivo da kod implementacije mjera i uvjeta zaštite prirode u dokumente prostornog uređenja Nositelj izrade dokumenata prostornog uređenja upućuje Ministarstvu nadležnom za poslove zaštite prirode odnosno Upravi za zaštitu prirode Zahtjev za dostavu podataka potrebnih za izradu dokumenata prostornog uređenja. Ministarstvo zahtjev zatim prosljeđuje na Državni zavod za zaštitu prirode koje izrađuje Studiju sa prijedlogom mjera zaštite i vraća ju nadležnom Ministarstvu za poslove zaštite prirode i Upravi za zaštitu prirode koje upućuje zahtjev za izradu prostornog plana sa svim pripadajućim aktima Nositelju izrade dokumenta prostornog uređenja. Kod postupka implementacije mjera i uvjeta zaštite prirode u planove gospodarenja prirodnim dobrima postupak je sličan:

**Shema 3. Postupak implementacije mjera i uvjeta zaštite prirode u planove gospodarenja prirodnim dobrima**



Izvor; DZZP, 2012.

U ovom slučaju Nositelj izrade plana mora ishoditi mjere i Uvjete zaštite prirode od ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode odnosno Uprave za zaštitu prirode, koje

Državnom zavodu za zaštitu prirode upućuju zahtjev za stručnom podlogom za utvrđivanje mjera i uvjeta zaštite prirode. Državni zavod zatim izrađuje studije te ih prosljeđuje nadležnom Ministarstvu i Upravi za zaštitu prirode koje Nositelju izdaju rješenje sa propisanim uvjetima zaštite prirode odnosno Studiju mjera zaštite prirode.

Opisane dvije procedure važne su zbog činjenice da je Zakonom o zaštiti prirode propisano da se korištenje prirodnih dobara provodi na temelju planova gospodarenja kao i dokumenata prostornog uređenja vodeći računa o očuvanju biološke i krajobrazne raznolikosti. Zakon o zaštiti prirode definira održivo korištenje prirodnih dobara kao korištenje prirodnih dobara na način i u obujmu koji ne vodi do njihova propadanja, nego se održava na njihov potencijal kako bi se udovoljilo potrebama i težnjama sadašnjih i budućih generacija. Iz navedenog razloga planovi gospodarenja zaštićenim područjima ali i prirodnim dobrima općenito kao i prostorni planovi sadrže uvjete i mjere zaštite prirode, koje uključuju pregled zaštićenih i evidentiranih prirodnih vrijednosti, ekološki značajnih područja i osobito vrijednih krajobrazna, te smjernice za njihovu zaštitu i očuvanje. Na taj način priroda se štiti i u dijelovima koji se gospodarski koriste (u poljoprivredi, šumarstvu, ribarstvu, lovstvu, graditeljstvu, prometu, energetici, eksploataciji mineralnih sirovina i drugo). Ovom koncepcijom zaštita prirode postaje integralna djelatnost koja se sve više usklađuje s koncepcijom održivog razvoja.



### 2.3.1. Projekt integracije u EU Natura 2000.

Trendovi smanjenja i gubitka biološke raznolikosti u Europi dramatično su se ubrzali tijekom nekoliko posljednjih desetljeća, i često uključuju smanjenje i nestanak vrsta, staništa i ekosustava. Europska agencija za okoliš potvrdila je opadanje brojnosti mnogih europskih vrsta: 64 endemske biljke Europe već su potpuno izumrle u prirodi, 45% leptira i 38% ptičjih vrsta smatraju se ugroženima (DZZP;2011). Pritisци odgovorni za taj gubitak (razvoj gradova, infrastrukture i turizma, intenzifikacija poljoprivrede i šumarstva) nastavili su se tijekom posljednjeg desetljeća te postoji potreba za djelovanjem u smjeru zaštite europske biološke raznolikosti, na nivou Zajednice te na nacionalnom nivou. Iz tog su se razloga čelnici vlada zemalja EU odlučili prihvatiti ambicioznog zadatka sprječavanja gubitka biološke raznolikosti; NATURA 2000 važan je dio odgovora Europske Unije na taj izazov. Kao potvrdu prepoznavanja važnosti očuvanja biološke raznolikosti Europsko vijeće je u Göteborgu, u lipnju 2002. godine, za cilj postavilo zaustavljanje gubitka biološke raznolikosti u Uniji do 2010. godine. Dostizanje tog cilja prepoznato je kao jedna od prioritarnih tema šestog Akcijskog programa za okoliš Europske Unije<sup>2</sup>.

Politika zaštite biološke raznolikosti EU ima dva glavna komplementarna pristupa<sup>3</sup>. Kao prvo, ona nastoji uključiti razmatranje biološke raznolikosti u svim relevantnim političkim sektorima, kao što su poljoprivreda, ribarstvo i promet, te, također, u političke instrumente poput odgovornosti prema okolišu, eko-oznaka proizvoda i slično. To je važan dio nedavno unaprijeđene Strategije za zaštitu biološke raznolikosti EU i njenih sektorskih planova. Drugo, potrebno je poduzimanje ciljanih mjera zaštite koje će osigurati preživljavanje mnogih već ugroženih vrsta i staništa. Tu ulogu ima Natura 2000 čiji je cilj osigurati dugoročni opstanak najosjetljivijih europskih vrsta i staništa kroz zaštitu i odgovarajuće upravljanje dovoljnim brojem i površinom za njih najznačajnijih područja. Te mjere zaštite područja nadopunjene su drugim odredbama za zaštitu vrsta navedenim u Direktivama.

NATURA2000 središte je europske politike zaštite prirode i bioraznolikosti, europska mreža zaštite prirode utemeljena 1992. godine u sklopu Direktive o staništima<sup>4</sup>. Cilj mreže je

---

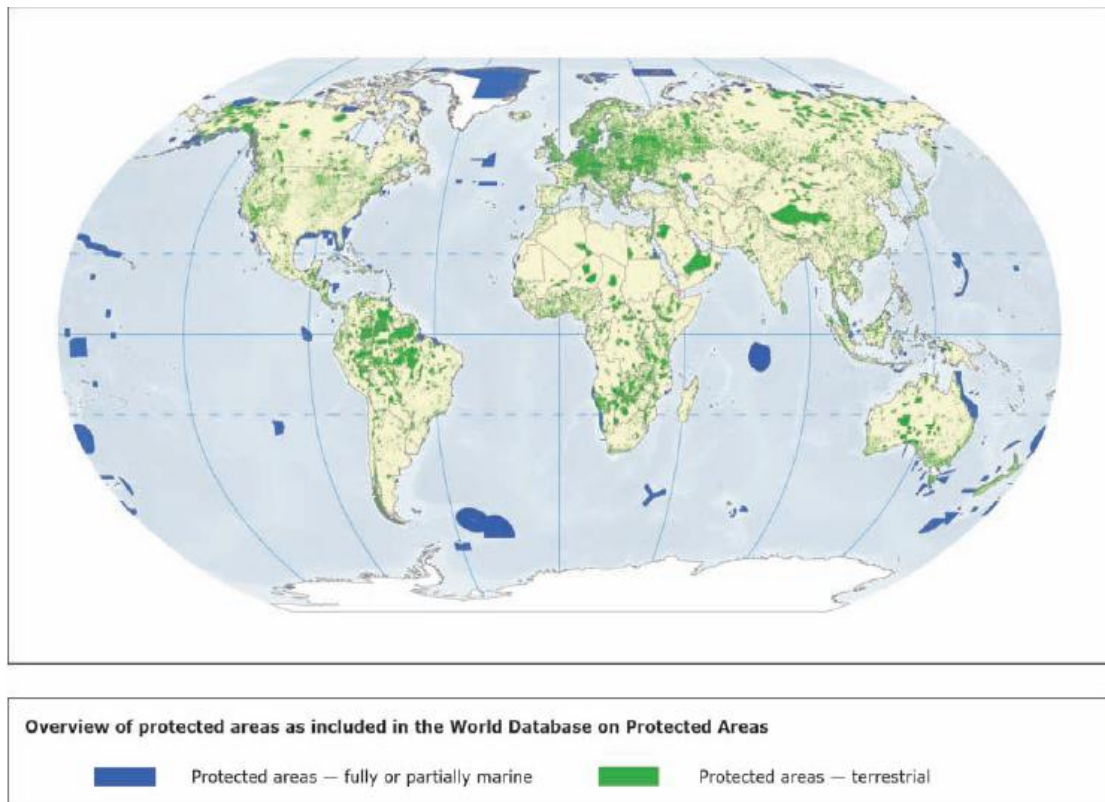
<sup>2</sup><http://www.natura2000.hr/PageTemplates/PageContent.aspx?pageId=48&langID=1> (01.03.2013)

<sup>3</sup><http://www.natura2000.hr/PageTemplates/ContactPage.aspx?pageId=39> (01.03.2013)

<sup>4</sup>[http://www.vusz.hr/Cms\\_Data/Contents/VSZ/Folders/dokumenti/javanustanovazaupravljanjezasticenimprirodnimvrijednostima/o\\_ustanovi/~contents/B5L2MNH8VNTNDCTO/2011-3-24-4033751-natura2000-zp.pdf](http://www.vusz.hr/Cms_Data/Contents/VSZ/Folders/dokumenti/javanustanovazaupravljanjezasticenimprirodnimvrijednostima/o_ustanovi/~contents/B5L2MNH8VNTNDCTO/2011-3-24-4033751-natura2000-zp.pdf) (01.03.2013)

osigurati dugoročno preživljavanje europskih najznačajnijih i ugroženih vrsta i staništa. Mreža NATURA 2000 obuhvaćena je u Specijalnim područjima konzervacije (SAC) određenim od država članica u sklopu Direktive o staništima. NATURA 2000 nije sustav striktnih prirodnih rezervata u kojima su isključene ljudske aktivnosti; većina prostora obuhvaćenih mrežom NATURA 2000 ostaje u vlasništvu privatnih subjekata jedino se naglasak stavlja na osiguranje buduće upravljanje bude održivo, kako ekološki tako i ekonomski. Uspostavljanje mreže zaštićenih područja obaveza je Unije sukladno UN-ovoj konvenciji o biološkoj raznolikosti. Danas je mreža NATURA 2000 najrašireniji sustav zaštite područja koji u sebi sadržava više od 26.000 staništa (EEA Report,2012); područje koje pokriva Europa uopće u svjetskim razmjerima spada među prostore sa najvećim postotkom zaštićenih područja uopće (UNEP-WCMC, 2012):

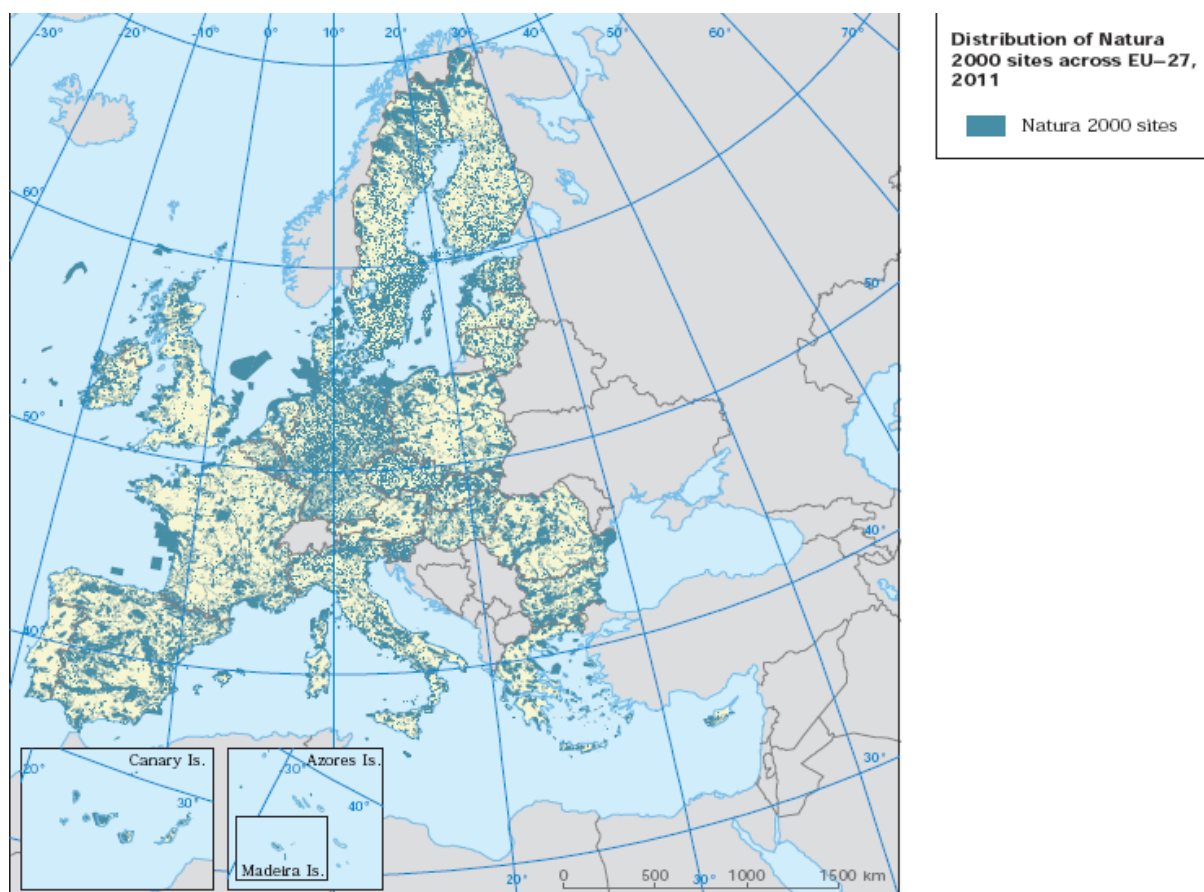
**Slika 1. Pregled zaštićenih područja prema svjetskoj bazi podataka o zaštićenim područjima**



*Izvor: IUCN and UNEP-WCMC (May, 2012), The World Database on Protected Areas (WDPA) Monthly Release. Cambridge, United Kingdom: UNEP-WCMC.*

Natura 2000 obuhvaća područja važna za očuvanje vrsta i stanišnih tipova ugroženih na europskoj razini i zaštićenih temeljem Direktive o pticama i Direktive o staništima. Nacionalna ekološka mreža (NEM) preuzima isti princip očuvanja, ali dodatno još onih vrsta i stanišnih tipova koji su ugroženi na nacionalnoj razini odnosno obuhvaća sva područja Natura 2000 i dodatno još neka važna za vrste iz nacionalnog Crvenog popisa i stanišne tipove zaštićene Pravilnikom o vrstama stanišnih tipova, karti staništa, ugroženim i rijetkim stanišnim tipovima te o mjerama za održavanje stanišnih tipova. Iako se područja NEM i NATURA 2000 često poklapaju, ciljevi očuvanja na njima nisu uvijek isti. Više od 90% područja NEM su ujedno i potencijalna NATURA 2000 područja. Europska ekološka mreža NATURA 2000 zasad uključuje oko 30 000 područja<sup>5</sup> što je čini najvećom ekološkom mrežom na svijetu.

**Slika 2. Raspored Natura2000 područja u 27 europskih država**



Izvor: Baza podataka Natura2000, 12-2011.

<sup>5</sup><http://www.natura2000.hr/PageTemplates/PageContent.aspx?pageId=103> (01.03.2013)

Zaštićena područja, koja u europskim zemljama prosječno zauzimaju 10% državnog teritorija (MPS, 2011), ne zadovoljavaju potrebe očuvanja ukupne biološke raznolikosti. Spoznavši ovu prijetnju, zaštita prirode u Europi usmjerena je na stvaranje sustava preostalih vrijednih područja za ugrožene vrste i staništa, koja su međusobno funkcionalno povezana. Takav sustav naziva se ekološka mreža i temelji se na mreži zaštićenih područja, ali je dopunjena, što joj daje funkcionalnost koja omogućuje maksimalno očuvanje ugroženih vrsta i staništa na relativno malo preostalog prirodnog prostora.

Kao središnji dio politike zaštite prirode i biološke raznolikosti Europske unije, NATURA 2000 mreža je područja za zaštitu prirode diljem EU ustanovljena u skladu s Direktivom o staništima iz 1992. godine čiji je cilj osigurati dugoročni opstanak europskih najvrjednijih i najugroženijih vrsta i staništa. Sastoji se od (European Commission Report, 2011):

- Posebnih područja zaštite (eng. *Special Areas of Conservation – SAC*) koje su zemlje članice proglasile u skladu s Direktivom o staništima, te
- Područja posebne zaštite (eng. *Special Protection Areas – SPA*) proglašeni na osnovi Direktive o pticama iz 1979. godine.

Direktiva o pticama usvojena je 1979. godine, a njezin je cilj zaštititi sve divlje ptice i njihova najvažnija staništa diljem EU. Ona obustavlja pojedine djelatnosti, poput držanja ili prodaje divljih ptica, te uvodi zakonske mehanizme za regulaciju drugih aktivnosti, poput lova, da bi se osigurala njihova održivost. Ta Direktiva također zahtijeva od svih zemalja članica EU da najvažnija područja za više od 190 ugroženih vrsta<sup>6</sup> i sve migratorne ptice utvrde kao područja ekološke mreže NATURA 2000, posebno vodeći računa o močvarnim područjima od međunarodne važnosti.

Godine 1992. EU je usvojila *Direktivu o staništima* koja uvodi slične mjere zaštite europske flore i faune kao i Direktiva o pticama, no obuhvaća dodatnih 1000 vrsta osim ptica (biljaka, sisavaca, beskralješnjaka itd.) te više od 230 sve ugroženijih stanišnih tipova tipičnih za Europu (European Commission Report;2011).

Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju proglašena je NATURA 2000. Unatoč znatnoj degradiranosti europske prirode, na području Hrvatske je još uvijek zastupljena širok broj prirodnih i poluprirodnih staništa od kojih su neka jedinstvena za Europu, neka

---

<sup>6</sup><http://www.dzrp.hr/pojmovnik/?sort=asc>

endemična – ograničena za određenu regiju, a veliki ih je broj ugrožen toliko da im prijete nestanak. Republika Hrvatska je za ekološku mrežu NATURA 2000 morala predložiti područja važna za očuvanje više od 250 vrsta i 70 stanišnih tipova<sup>7</sup>. Zahvaljujući bogatstvu i raznolikosti divljih vrsta te posebno velikom broju biljnih vrsta budući da je Republika Hrvatska jedna od tri europske države sa najvećom biljnom raznolikošću, Republika Hrvatska je ulaskom u EU preuzela obvezu provedbe Direktive o pticama te Direktive o staništima na svom teritoriju, iako je velik dio odredbi ovih Direktiva već je prenijet u Zakon o zaštiti prirode („Narodne novine“ 70/05).

Prije pristupanja EU Republika Hrvatska je izvršila ocjenu prihvatljivosti za ekološku mrežu - postupak kojim se procjenjuje postoji li vjerojatnost da provedba plana, programa ili zahvata u područje ekološke mreže, samog ili s drugim planovima, programima ili zahvatima može imati značajan utjecaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže s obzirom na njenu strukturu i funkcionalnost. U okviru priprema Državni zavod za zaštitu prirode (DZZP) koordinirao je detaljnu inventarizaciju ovih vrsta i staništa u Hrvatskoj. Koristeći tu opsežnu količinu osnovnih podataka DZZP je utvrdio oko 1000 područja koja bi trebala biti predložena u ekološku mrežu Europske unije NATURA 2000. Odabir područja temeljen je na standardnim znanstvenim kriterijima koji se na isti način odnose na sve zemlje članice Europske unije. Prijedlog područja se upućuje na javne konzultacije iz dva razloga: s jedne strane obavještava sve potencijalno uključene te zainteresirane za mrežu NATURA 2000 a sa druge daje prilika svima na koje se odnosi mogućnost davanja primjedbi te komentara na odabir područja. Po završetku konzultacijskog procesa, konačni revidirani prijedlog mreže NATURA 2000 područja upućen je Vladi na završno odobrenje te dostavljen Europskoj komisiji u Bruxelles<sup>8</sup>.

Projekt Natura 2000 započeo je u Republici Hrvatskoj u sklopu odobrenog zajma Svjetske banke (IBRD 8021-HR) na temelju Ugovora o zajmu potpisanog 22. veljače 2011. godine i ratificiranog Zakonom o potvrđivanju ugovora o zajmu („Narodne novine“, Međunarodni ugovori 7/2011 od 18. svibnja 2011.). Nositelj projekta čije trajanje je predviđeno na rok od pet godina prvu godinu bilo je Ministarstvo kulture odnosno sada

---

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> <http://www.natura2000.hr/PageTemplates/PageContent.aspx?pageId=38>

Ministarstvo zaštite okoliša i prirode od 2012. godine nakon promjene nadležnosti koje je ujedno i glavni korisnik sredstava.

Razvojni ciljevi Projekta NATURA2000 su slijedeći (Ministarstvo kulture RH;2011):

- pružanje podrške nacionalnim parkovima, parkovima prirode i županijskim javnim ustanovama za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima pri implementaciji ciljeva europske ekološke mreže Natura 2000 u njihove investicijske programe;
- jačanje kapaciteta za praćenje stanja biološke raznolikosti te izvještavanje o poduzetim mjerama temeljem zahtjeva EU; i
- uvođenje programa radi uključivanja šire grupe dionika u proces upravljanja Natura 2000 mrežom.

Projektom se planira obuhvatiti sljedeće aktivnosti podijeljene u tri komponente:

- **Ulaganja u ekološku mrežu:** Ulaganja u zaštićena područja i područja ekološke mreže pomoći će u promicanju i jačanju povezivanja s ciljevima Natura 2000 kroz ulaganja u infrastrukturu, kupovinu prioritetne tehničke opreme za nadzornike i protupožarne opreme kao i nabavu popratnih konzultantskih usluga.
- **Informacijski sustav ekološke mreže:** Kroz inventarizaciju biološke raznolikosti, kartiranje stanišnih tipova i nadogradnjom informacijskog sustava u cilju ispunjavanja EU zahtjeva za izvještavanjem kao i usklađivanje sustava podataka sa zahtjevima EU INSPIRE Direktive unaprijediti će cjelokupni informacijski sustav ekološke mreže i buduće Natura 2000 mreže.
- **Jačanje kapaciteta za upravljanje ekološkom mrežom:** Svrha komponente je promicanje međusektorske suradnje s drugim tijelima državne uprave, pružanje podrške pristupu programima EU fondova za zaštitu prirode i pružanje podrške Javnim ustanovama pri dizajnu interpretacije prirodnih vrijednosti.

Projekt od 2012. godine provodi Ministarstvo zaštite okoliša i prirode kao središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove zaštite prirode u Hrvatskoj. Ostale ključne institucije s ulogama u provedbi uključuju Državni zavod za zaštitu prirode (odgovoran ujedno i za izradu prijedloga ekološke mreže Natura 2000), kao i 19 zaštićenih područja (nacionalnih parkova i parkova prirode) te 20 županijskih javnih ustanova za zaštitu prirode u Hrvatskoj. Projekt se financira zajmom Svjetske banke u iznosu od 20,8 milijuna EUR-a. Zajmom će se financirati jedan dio šireg programa ulaganja u zaštitu prirode s paralelnim financiranjem iz fondova EU-

a ( IPA projekti u tijeku i Strukturni fondovi). MZOIP, DZZP, nacionalni parkovi i parkovi prirode te županijske javne ustanove također pridonose svojim vlastitim proračunskim sredstvima sufinanciranje investicija u vidu priprema tehničkih dokumentacija, dozvola ili dijela aktivnosti. Svjetska banka je "Izjavom o efektivnosti zajma" od 19. svibnja 2011. odredila početni datum projekta, a planirano razdoblje trajanja NIP-a je otprilike 5 godina (datum zatvaranja zajma je 30. travanj 2016.)<sup>9</sup>.

Odabir područja ekološke mreže Natura 2000 zasniva se isključivo na znanstvenim kriterijima, kao što su veličina i gustoća populacija ciljanih vrsta te ekološka kvaliteta područja na kojem se nalazi ciljani stanišni tip. Pri odabiru i proglašavanju područja ekološke mreže Natura 2000 sve zemlje članice te zemlje kandidati trebaju proći tri faze dijaloga s Europskom komisijom (European Commission Natura 2000 newsletter, 2010):

- *Priprema nacionalnog popisa kandidiranih područja za ekološku mrežu NATURA 2000* - prvi korak uspostavljanja mreže NATURA 2000 je provesti znanstvena istraživanja svakog pojedinog staništa ili vrste na nacionalnoj razini. Na osnovi tih procjena mogu se odrediti najvažnija područja koja će ući u nacionalni popis potencijalnih Područja od važnosti za EU (eng. *potential Sites of Community Importance - pSCIs*) te biti dalje prijavljena Europskoj komisiji.
- *Određivanje Područja od važnosti za EU (eng. Sites of Community Importance - SCIs)*  
U sljedećoj fazi zemlje članice na bio-geografskim seminarima koje organizira Centar za prirodu (eng. *Nature Topic Centre*) Europske agencije za okoliš raspravljaju o preliminarnom nacionalnom popisu kandidiranih područja, kako bi odredili konačna Područja od važnosti za EU (tzv. SCI područja) koja će biti uključena u mrežu NATURA 2000. Europska komisija u suradnji sa zemljama članicama, znanstvenicima ili zemljama kandidatima radi odabir na razini svake bio-geografske regije (tj. na supra-nacionalnoj razini). Svako predloženo područje s nacionalnog popisa procjenjuje se prema nizu kriterija kao što su prisutnost prioriternih vrsta i staništa, relativna vrijednost područja na nacionalnoj razini za zaštitu staništa i vrsta navedenih u Direktivama, važnost područja radi migracijskih ruta te njihov geografski smještaj u odnosu na važna prirodna područja u susjednim zemljama. Nakon rasprava zemalja članica i Europske Unije, moguće je da se na popis dodaju nova područja kao

---

<sup>9</sup>[http://www.zastita-priode.hr/Aktivnosti-projekti-i-medunarodna-suradnja/Projekti/Projekt-integracije-u-EU-Natura-2000-NIP\(01.03.2013.\)](http://www.zastita-priode.hr/Aktivnosti-projekti-i-medunarodna-suradnja/Projekti/Projekt-integracije-u-EU-Natura-2000-NIP(01.03.2013.))

i da neka područja budu izbrisana s popisa. U slučaju spora između zemlje članice i EU, konačnu odluku donosi Vijeće ministara Europske Unije. Konačno odobren popis SCI područja za svaku bio-geografsku regiju službeno se objavljuje u zakonskim propisima EU.

➤ *Nominacija Posebnih područja zaštite* (eng. *Special Areas Of Conservation - SACs*)  
U periodu od šest godina nakon proglašenja tzv. SCI područja zemlja članica ih treba proglasiti Posebnim područjima zaštite (tzv. SAC područjima) prema nacionalnom zakonu. To može učiniti na tri načina:

- Zakonima;
- Propisima;
- Ugovorno.

Nakon što je proglašenje obavljeno zemlja članica preuzima punu odgovornost aktivnog slaganja s obavezom održavanja povoljnog statusa zaštite vrsta i staništa radi kojih su područja proglašena. Zemljama članicama dato je maksimalno šest godina za osnivanje i prilagodbu mjera i administrativnih procedura nužnih za zaštitu, praćenje i upravljanje područjima ekološke mreže NATURA 2000.

Ekološku mrežu NATURA 2000 čine područja koja su zemlje članice proglasile u skladu s obje Direktive - o pticama i o staništima. Direktive ne daju upute o tome koliko kopna ili vode mora biti uključeno u ekološku mrežu Natura 2000. To ovisi o biološkom bogatstvu različitih regija. Ako je zemlja članica, na primjer, izrazito bogata pojedinim vrstama i staništima, od nje će se očekivati da zaštiti područje proporcionalno tom bogatstvu biološke raznolikosti. Stoga su zemlje poput Slovenije ili Španjolske proglasile preko 30% i 23% svog teritorija područjem ekološke mreže Natura 2000 (Novak; 2010).

Novi razvojni planovi i projekti ponekad mogu utjecati na područja unutar mreže Natura 2000. Takvi planovi na primjer uključuju izgradnju nove ceste, turističkog kompleksa ili otvaranje novog kamenoloma. Također mogu uključivati značajne promjene korištenja zemljišta unutar ili u neposrednoj blizini područja Natura 2000 – poput komercijalne sadnje šume ili prenamjene travnjaka u poljoprivredno zemljište. Ni jedna od tih aktivnosti *de facto* nije zabranjena unutar mreže Natura 2000. Umjesto toga, one prolaze sljedeći proces kako bi se utvrdilo da li se plan ili projekt može dozvoliti ili ne (DZZP, 2012):



- 1. korak: U prvoj se fazi utvrđuje vjerojatnost da plan ili projekt ima značajan utjecaj na vrijednosti zbog kojih je područje postalo dijelom mreže Natura 2000. Ukoliko se zaključi da takav utjecaj nije vjerojatan, projekt se odmah može odobriti, iako će se odvijati u području ekološke mreže Natura 2000.
- 2. korak: Ukoliko se pak zaključi da će projekt vjerojatno imati značajan utjecaj na područje, od predlagača se traži da izmjeni projekt tako da se ukloni vjerojatnost takvih utjecaja ili da razmotri alternativne mogućnosti koje ne bi imale negativan utjecaj na područje. To bi na primjer moglo značiti promjenu trase predložene ceste tako da ona ne prolazi kroz Natura 2000 područje.
- 3. korak: Ukoliko nema alternativnog rješenja, a projekt ili plan se smatra neophodnim (ako se primjerice radi o prevladavajućem javnom interesu), tada se i dalje može odobriti, pod uvjetom da se poduzmu adekvatne kompenzacijske mjere održavanja cjelokupnog integriteta mreže Natura 2000 - na primjer, proglašavanje jednakog područja za oštećene vrste ili stanišni tip negdje drugdje, ili restauracija potencijalno jednako vrijednog područja u blizini.

Postoji i dodatno osiguranje za planove i projekte za koje je vjerojatno da će utjecati na prioritetna staništa ili vrste određenog područja – primjerice one koje su posebno ugrožene ili osjetljive. Tada predlagatelj projekta mora dokazati da je projekt nužan radi zaštite zdravlja ljudi ili javne sigurnosti, ili da će osigurati dobrobit od primarne važnosti za okoliš.

Upravljanje svakim područjem ekološke mreže Natura 2000 mora se obavljati tako da osigurava kontinuirano dugoročno preživljavanje vrsta i stanišnih tipova zbog kojih je zaštićeno. To znači da se unutar područja Nature 2000<sup>10</sup>:

- izbjegavaju štetne aktivnosti koje bi mogle značajno omesti vrste i/ili uništiti staništa zbog kojih je to područje izabrano;
- ukoliko se pokaže potrebnim, poduzimaju pozitivne mjere održavanja ili obnove staništa i vrsta do "povoljnog statusa zaštite" u njihovom prirodnom doseg.

Kako će se to postići ovisiti će o specifičnostima svakog pojedinog područja. Neka su područja mala, svega nekoliko hektara (npr. cret), druga mogu biti velika i već zaštićena u kategoriji Parka prirode poput Velebita. Neka su pak pod zemljom (špilje u kojima obitavaju šišmiši) ili daleko pod morem (morski grebeni). Mnoga su područja ekološke mreže Natura

<sup>10</sup><http://www.natura2000.hr/PageTemplates/ContactPage.aspx?pageId=39> (01.03.2013.)

2000 vrijedna upravo zbog načina na koje se njima upravljalo do danas. U takvim će slučajevima biti važno osigurati da se takve aktivnosti mogu nastaviti i u budućnosti.

Rana implementacija ekološke mreže Natura 2000 u zemljama kandidatima za pristupanje EU važna je radi osiguravanja da će budući razvoj tih zemalja u potpunosti uzeti u obzir njihovo bogato prirodno nasljeđe. Stoga sa zemljama kandidatima nisu dogovoreni nikakvi prijelazni periodi za uspostavu mreže Natura 2000 i od njih će se tražiti da, u skladu s Direktivom o pticama, proglase Područja posebne zaštite te da, u skladu s Direktivom o staništima, predlože Područja od važnosti za EU, u trenutku njihova pristupanja EU.

Konceptualno sličan projekt Naturo 2000 je projekt „smaragdne mreže“ koji za razliku od prve uključuje širu grupu država, uključujući većinu članica Vijeća Europe; smaragdna mreža funkcionira po principu produžetka Nature 2000 na države koje nisu članice Europske unije čiji je cilj osigurati višu dimenziju implementacijske sinergije sa Naturom 2000 (Council of Europe, 2011) jednom kada bude implementirana te identificirati i očuvati područja jezgri Pan europske ekološke mreže (PEEN). Sukladno iznesenom Republika Hrvatska je prije punopravnog članstva u EU uz druge države oficijelno kandidirana za područje smaragdne mreže:

**Tablica 6. Države kandidati za smaragdnu mrežu 2011.**

Država	Broj lokaliteta	Ukupna površina (km <sup>2</sup> )	% pokrivanja države
Albanija	25	5.224,3	18,2
Bosna i Hercegovina	29	2.504,6	4,9
Hrvatska	957	26.667,6	38,7
Makedonija	35	7.543,8	29,3
Crna Gora	32	2.400,8	17,1
Maroko	11	5.728,2	1,3
Srbija	61	10.210,8	11,6
Švicarska	37	642,2	1,6
Ukupno	1.187	60.922,2	

*Izvor: Council of Europe, 2011c*

Iz tablice je vidljivo da je između navedenih država kandidata Republika Hrvatska imala najveći broj područja prikladnih za smaragdnu mrežu ( 957) koji obuhvaćaju ukupno 26.667,6 km<sup>2</sup> također površinom najveće područje od svih promatranih država; slijedi je

Srbija koja također ima velik broj područja (61) ukupne površine 10.210, 8 km<sup>2</sup>. Smaragdna mreža i Natura2000 utemeljene su na istim principima i potpuno kompatibilne jedna sa drugom u nastojanju da se primjeni koherentan pristup prirodnim staništima europskog područja.

### 2.3.2. Ekološka mreža

Ekološka mreža predstavlja sustav međusobno povezanih ili prostorno bliskih ekološki značajnih područja koja uravnoteženom biogeografskom raspoređenošću značajno pridonose očuvanju prirodne ravnoteže i biološke raznolikosti prostora (DZZP;2011). Ekološka mreža skup je područja važnih za očuvanje ugroženih vrsta i stanišnih tipova na nacionalnoj i međunarodnoj razini, koju sačinjavaju ekološki važna područja međusobno povezana ekološkim koridorima, koja uključuju područja „NATURA2000“. Koncept ekološke mreže razvio se kao ideja još 1980.-ih godina prošlog stoljeća gotovo simultano u nekoliko europskih država. Koncept je temeljen na pretpostavci da je vitalno (ponovo) uspostaviti povezanost između prirodnih vrijednosti kako bi se izazvala fizička fragmentacija koja je rezultat jake intenzifikacije područja Europe u zadnjih nekoliko desetljeća i koja ugrožava održivost ekosustava i vrsta te ujedno prijeti prirodi i bioraznolikosti Europe. Ekološka mreža sastavljena je od elemenata koji ispunjavaju slijedeće funkcije<sup>11</sup>:

- Jezgre ( koja sadrže važne ekosustave, habitate, krajolike);
- koja je obično zaštićena prijelaznom (buffer) zonom;
- povezana koridorima;
- dalje razvijena područja obnove prirode (restoration areas).

Srž ekološke mreže čine najvrjednija prirodna i poluprirodna područja, tzv. jezgre (*core areas*) koje su obično zaštićene prijelaznom zonom (*buffer zone*). Jezgre ekološke mreže vežu se u funkcionalni sustav pomoću koridora (*corridors*) koji ugroženim vrstama omogućuju međusobno komuniciranje. Na područjima gdje nedostaje neki važan dio ekološke mreže, predviđena su područja obnove (restoration areas) kojima se ponovo uspostavlja ekološka povezanost. Razlog razvijanja europske ekološke mreže proizlazi iz činjenice da se dugoročna zaštita staništa i vrsta ne može postići zaštitom izoliranih dijelova prirode koliko god velika bila njihova pojedinačna vrijednost.

Ključ ekološke mreže je povezanost; osigurava mogućnost za npr. slobodno kretanje divljači u inače odsječenom i često neprijateljskom okruženju; ovisno o vrstama ekološke mreže mogu se znatno razlikovati ( biti prepoznate na razini kontinenta, regije ili lokalnoj

---

<sup>11</sup>[www.eeconet.org](http://www.eeconet.org) (14.03.2013).

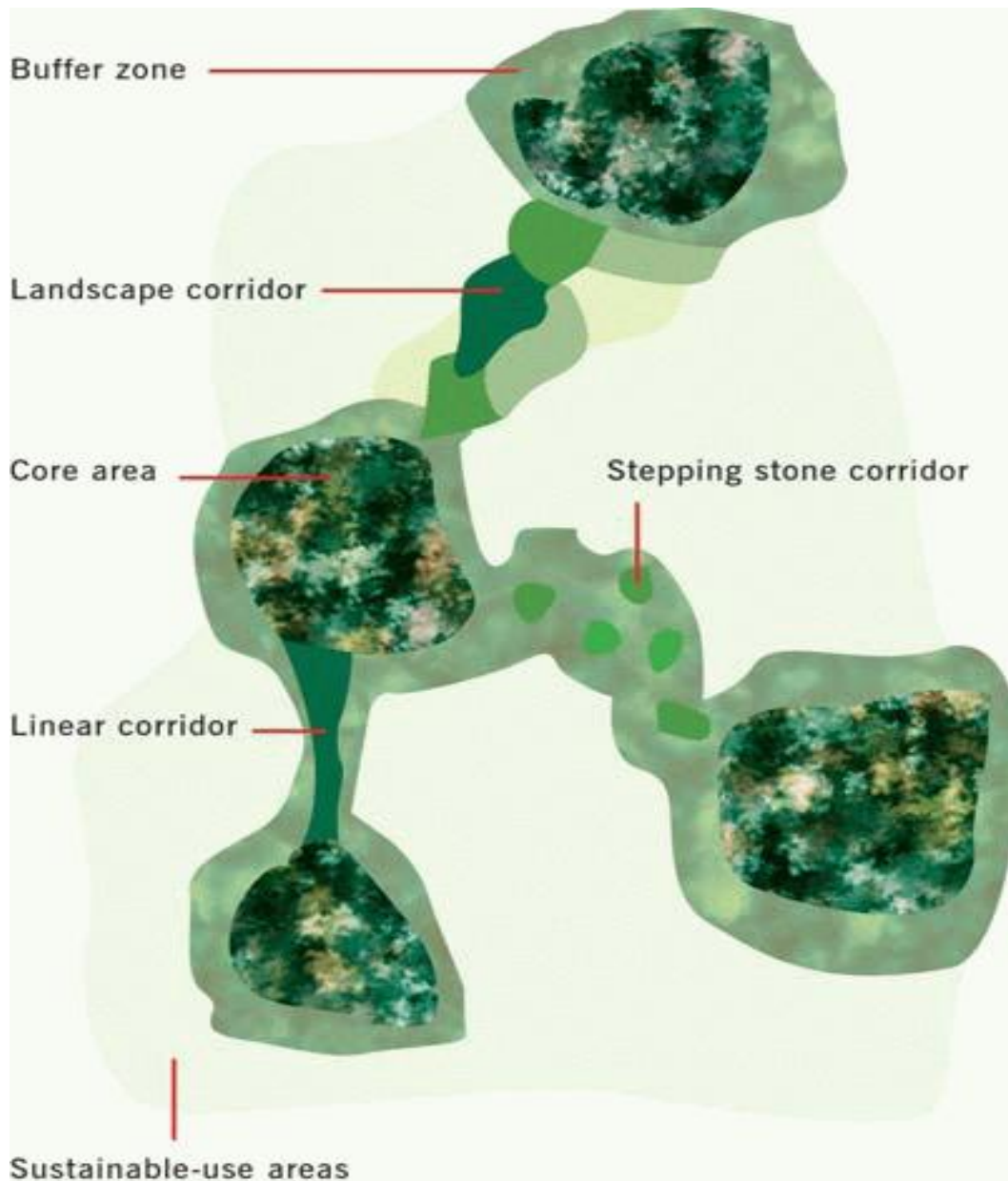
razini). Najpoznatija ekološka mreža je Pan-europska ekološka mreža (PEEN) koju je 1995. godine razvilo 54 država kao dio Pan-europske biološke i krajobrazne strategije raznolikosti (PEBLDS); Vijeće Europe zajedno sa Europskim centrom za zaštitu prirode (ECNC) zaduženi su za koordinaciju uspostave mreže u okviru PEBLDS-a. Pan - europska ekološka mreža osigurava slijedeće (COE,2012):

- Očuvanje cjelovitih ekosustava, habitata, vrsta i krajolika važnih za Europu;
- Da su habitati dovoljno veliki da vrstama osiguraju odgovarajući status konzervacije;
- Da se obnove oštećeni dijelovi okolišnih sustava te
- Da se vitalni okolišni sustavi zaštite od potencijalnih prijetnji.

Filozofija uspostave Pan-europske ekološke mreže je promovirati sinergiju između postojećih pravila prirode, planiranja upotrebe zemlje te ruralnog i urbanog razvoja – osiguranje svojevrsnog dinamičnog okvira zaštite prirode za integraciju različitih politika različitih sektora. Pritom su dva najvažnija instrumenta za izgradnju Europske ekološke mreže „Natura 2000“ i Smaragdna mreža (COE,2012). Politika zaštite okoliša utemeljena je na dvije legislative: Direktivi o pticama (1979.) i Direktivi o staništima(1992.) čiji prioritet je kreirati europsku ekološku mrežu (NATURA 2000) sastavljenu od posebnih zaštićenih područja obuhvaćenih dvjema direktivama.

Za očuvanje ekosustava idealno bi bilo kada bi se određeni prostori mogli u potpunosti zaštititi od ljudske eksploatacije; međutim zahtjevi ekonomskog razvoja u Europi su takvih razmjera da to nije moguće. Koncept ekološke mreže nudi način za pomirenje tih dvaju konfliktnih zahtjeva kroz integraciju zaštite biološke raznolikosti sa eksploatacijom prirodnih resursa što se postiže kroz smještanje područja koja su neophodna za osiguranje nastavka funkcioniranja ekoloških procesa ili održivost populacije vrsta unutar šireg područja polu-prirodnog i prostora kojim se upravlja (Shema 4.):

#### Shema 4. Koncept ekološke mreže



Izvor: [www.coe.int](http://www.coe.int)

- *Područja jezgre (core area)*- područja sa primarnom svrhom očuvanja bioraznolikosti, obično zaštićena nacionalnom ili europskom legislativom (npr. NATURA 2000), osiguravaju očuvanje ključnih ekosustava te sadržavaju održive populacije ili važne ugrožene vrste.

- *Koridori (corridors)* - područja pogodna za osiguranje funkcionalne povezanosti između jezgri ( područja koja osiguravaju migraciju vrsta između područja). Koridori predstavljaju najvažniji alat za borbu protiv fragmentacije i održavanje ekološke koherentnosti, i pod tim uvjetom mogu biti povezani i sa višom razinom upotrebe područja.
- *Prijelazne (buffer) zone* – budući da zaštićena područja nisu izolirani otoci na koje ne djeluju eksterni utjecaji, upotreba resursa i izvan zaštićenog područja može imati ozbiljni utjecaj na vrste unutar područja. Buffer zona omogućava glatku tranziciju između područja jezgre i područja koje ga okružuje.
- *Područje održivog korištenja* - preostala područja koja se mogu intenzivnije koristiti uz uvjet da vode brigu o dobrobiti cijelog ekosustava.
- 

Uspostavljanjem dinamične, žive i ekološki koherentne mreže područja NATURA 2000 diljem Europske Unije, postoji realna šansa da se očuvaju najznačajnija europska staništa i vrste. Trenutačno se u mreži NATURA 2000 nalazi oko 25.000 područja, koja zajedno pokrivaju površinu 27 zemalja EU odnosno oko petine njena teritorija<sup>12</sup>.

**Tablica 7. Pregled obuhvaćenosti država članica EU mrežom NATURA2000**

	National Terrestrial area (km <sup>2</sup> )	Natura 2000 Terrestrial area (km <sup>2</sup> )	Natura 2000 Terrestrial area / National Terrestrial area (%)	Natura 2000 Marine area (km <sup>2</sup> )	Number of Marine Sites <sup>1</sup>	Natura 2000 Marine / total Natura 2000 area	Total number of sites mid-2010	Total Natura 2000 area (Terrestrial and Marine) mid-2010	
AT	83.859	12.324,19	14,70%	0	0	0%	220	12.324	AT
BE	30.528	3.870,04	12,68%	1.265,79	12	25%	458	5.138	BE
BG	110.910	37.634,08	33,93%	972,40	32	3%	332	38.808	BG
CY	5.736	1.627,35	28,37%	132,45	12	8%	61	1.760	CY
CZ	78.866	11.072,12	14,04%	0,00	0	0%	1125	11.072	CZ
DE	357.031	55.060,92	15,42%	25.668,44	120	32%	5266	80.729	DE
DK	43.093	3.849,09	8,93%	18.540,53	185	83%	350	22.390	DK
EE	46.226	8.036,87	17,77%	6.626,30	92	45%	561	14.063	EE
ES	504.782	137.316,84	27,20%	10.274,65	374	7%	1787	147.591	ES
FI	338.145	48.757,52	14,42%	6.914,49	204	12%	1833	55.072	FI
FR	649.192	68.789,94	12,53%	41.298,11	283	38%	1752	110.088	FR
GR	131.940	35.804,00	27,14%	7.151,09	225	17%	419	42.956	GR
HU	93.030	19.938,72	21,43%	0,00	0	0%	523	19.939	HU
IE	70.280	9.122,40	12,98%	6.762,53	245	43%	583	15.885	IE
IT	301.333	57.736,45	19,16%	4.886,31	461	8%	2549	62.623	IT
LT	65.301	7.879,07	12,07%	685,89	15	8%	488	8.565	LT
LU	2.597	471,34	18,15%	0,00	0	0%	60	471	LU
LV	64.589	7.304,53	11,31%	560,32	14	7%	325	7.865	LV
MT	316	40,93	12,95%	9,44	26	19%	35	50	MT
NL	41.528	5.724,52	13,79%	11.781,23	42	67%	215	17.508	NL
PL	312.895	60.781,74	19,44%	7.260,98	29	11%	958	68.043	PL
PT	91.990	19.202,45	20,87%	1.748,09	66	8%	147	20.951	PT
RO	238.391	42.653,97	17,89%	1.573,34	10	4%	381	44.227	RO
SE	414.864	57.124,04	13,77%	7.854,24	544	12%	4074	64.978	SE
SI	20.273	7.202,98	35,53%	1,27	7	0%	286	7.205	SI
SK	48.845	14.141,07	28,95%	0,00	0	0%	420	14.141	SK
UK	244.820	17.683,22	7,22%	36.791,06	350	88%	898	54.474	UK
<b>EU27</b>	<b>4.290.148</b>	<b>751.150</b>	<b>17,51%</b>	<b>198.760</b>	<b>3.348</b>	<b>21%</b>	<b>26.106</b>	<b>949.910</b>	<b>EU27</b>

<sup>1</sup>Sites having a marine component higher than 5% were kept

Izvor: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/db\\_gis/pdf/area\\_calc.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/db_gis/pdf/area_calc.pdf)

<sup>12</sup>[http://www.obz-zastita-prirode.hr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=310](http://www.obz-zastita-prirode.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=310) (14.03.2013)

U Republici Hrvatskoj ekološku mrežu sa sustavom ekološki značajnih područja i ekoloških koridora proglasila je Vlada Republike Hrvatske 2007. godine na prijedlog Ministarstva kulture, kao novi mehanizam zaštite prirode koji je po prvi put 2003. godine propisan Zakonom o zaštiti prirode („Narodne novine“ 162/03, 70/05, 139/08 i 57/11). Osim što je propisana Zakonom uspostava ekološke mreže čini strateški dio politike EU vezan uz očuvanje biološke raznolikosti država članica. Uz Uredbu Vlade o ekološkoj mreži iz 2007. godine („Narodne novine“, 109/07), doneseni su i slijedeći dokumenti koji se odnose na zaštitu prirode:

- Pravilnik o ocjeni prihvatljivosti zahvata za prirodu (2007.);
- Uredba o procjeni utjecaja na okoliš (PUO) i o Uredba o strateškoj PUO (2008.) - povezivanje s postupcima temeljem Zakona o zaštiti okoliša;
- Pravilnik o ocjeni prihvatljivosti plana, programa i zahvata za ekološku mrežu (2009).

Nacionalna ekološka mreža predstavlja dio Sveeuropske ekološke mreže (PEEN) koju izrađuje Europski centar za zaštitu prirode. Uspostava ekološke mreže istaknut je kao dio obveza Republike Hrvatske u sklopu procesa pristupanja Europskoj uniji, odnosno provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ekološka mreža predstavlja provedbu EU legislative: Direktive o zaštiti ptica (Council Directive 79/409/EEC) i Direktive o zaštiti prirodnih staništa i divlje faune i flore (Council Directive 92/43/EEC). Uredbom o ekološkoj mreži Republika Hrvatska uskladila se sa europskim zakonodavstvom u zaštiti prirode, a naročito sa:

- Direktivom Vijeća 92/43/EEZ o očuvanju prirodnih staništa te divljih životinjskih i biljnih vrsta (Direktiva o staništima) i Direktivom Vijeća 2009/147/EC o očuvanju divljih ptica (Direktiva o pticama), temeljem kojih se utvrđuje EU ekološka mreža NATURA 2000.;
- Konvencijom o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (Bernska konvencija), temeljem koje se utvrđuje europska ekološka mreža – Smaragdna mreža (Emerald).

Uredba o proglašenju ekološke mreže Republike Hrvatske propisuje područja ekološke mreže s ciljevima očuvanja i mjerama zaštite koje su namijenjene održavanju ili uspostavljanju povoljnog stanja ugroženih i rijetkih stanišnih tipova i/ili divljih svojti. Osim područja ekološke mreže sastavni dio mreže čine također sve morske špilje i svi speleološki



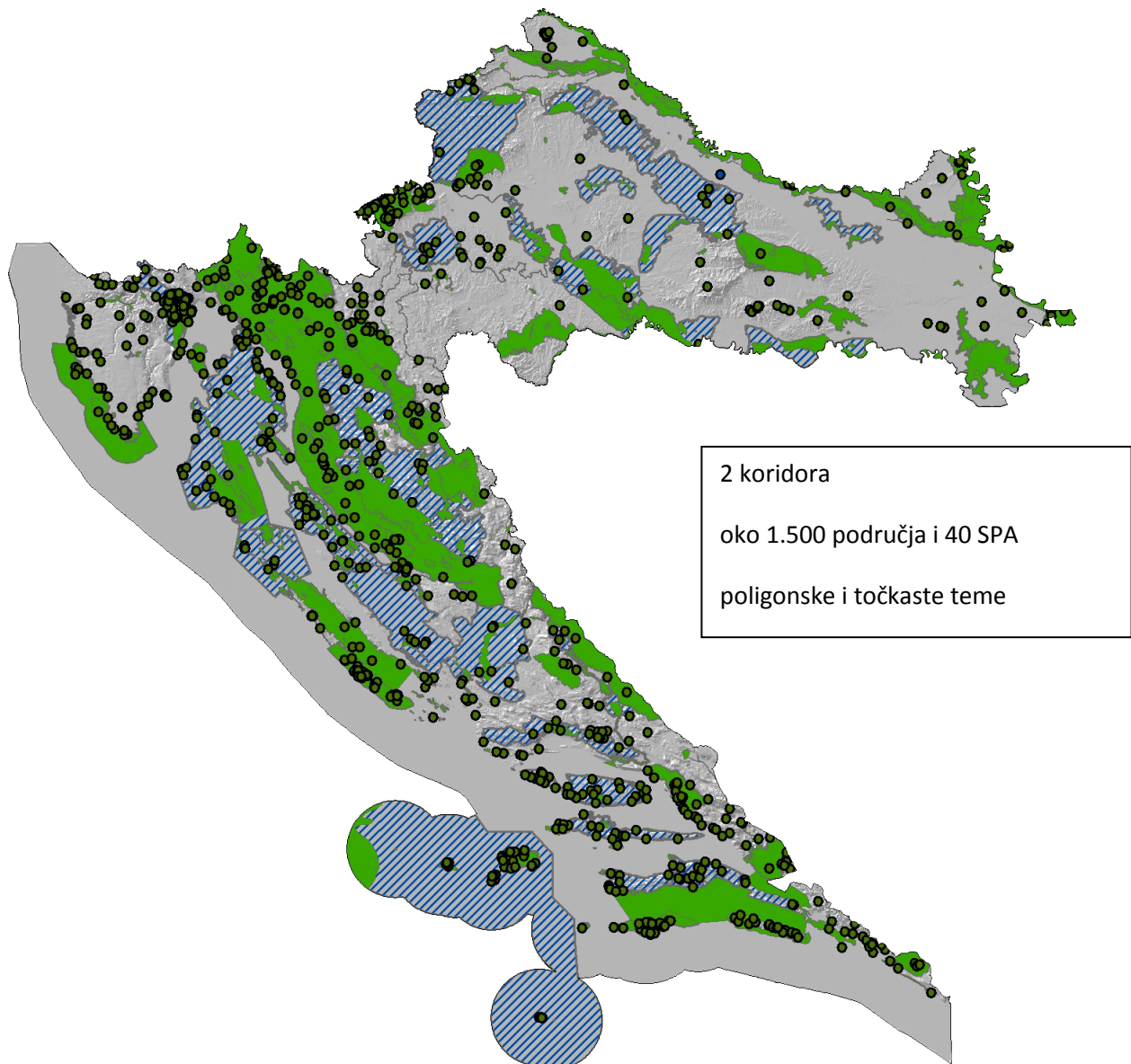
objekti u smislu Zakona o zaštiti prirode. Uredbom se proglašavaju i dva ekološka koridora koji služe kao migracijski putovi – migracijski koridor za ptice Palagruža – Lastovo – Pelješac te migracijski koridor za morske kornjače – priobalni pojas do 50 metara dubine (DZZP;2012).

Uredba propisuje i načine upravljanja područjima ekološke mreže (povjeren javnim ustanovama nacionalnih parkova, parkova prirode te županijskim javnim ustanovama) te utvrđuje izvore sredstava za provođenje zaštite i očuvanje ekološke mreže (državni proračun, proračun jedinica područne (regionalne) te lokalne samouprave, fizičke i pravne osobe koje koriste prirodne resurse na području ekološke mreže, osobe koje su ugovorom dobile područje u skrb). Za sve zahvate i radnje na područjima ekološke mreže koji mogu imati negativan utjecaj na ciljeve očuvanja područja potrebno je provesti postupak ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu, sukladno Pravilniku o ocjeni prihvatljivosti plana, programa i zahvata za ekološku mrežu („Narodne Novine“ 118/09). Ukoliko je za radnju ili zahvat potrebno provesti postupak procjene utjecaja na okoliš, tada se ocjena prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu provodi u sklopu PUO (procjene utjecaja na okoliš).

Nositelj izrade ekološke mreže u Republici Hrvatskoj je Državni zavod za zaštitu prirode koji je od 2003. godine proveo nekoliko projekata za izgradnju iste (Topić; 2009):

- 2003. – 2005: projekt LIFE III/ CRO-NEN i prvi nacrt mreže;
- 2005. – 2006: revizija NEM-a temeljem novo-prikupljenih podataka;
- 2006: projekt Smaragdna mreža – utvrđena potencijalna NATURA područja;
- 2007: završen prijedlog NEM-a i stručna podloga za Uredbu Vlade;
- 2008.-2009. – PHARE projekt *Provedba NATURA 2000 u Hrvatskoj* – konzultacijski proces za prijedlog NATURA 2000 za Hrvatsku;
- Od 2006 - danas: terenska istraživanja financirana iz Državnog proračuna – stalno se odvijaju ovisno o financijskim i ljudskim resursima.

## Shema 5. Nacionalna ekološka mreža Republike Hrvatske



Izvor: [www.dzsp.hr](http://www.dzsp.hr)

Prema Državnom zavodu za zaštitu prirode područje ekološke mreže na kopnu iznosi 26.689,78 km<sup>2</sup> (47% ukupne površine Republike Hrvatske) odnosno 38.830,26 (39% ukupnog iznosa morske površine). Ekološka mreža može pozitivno utjecati na uvjete za održanje populacija vrsta u fragmentiranim prirodnim područjima i prostorima kojima dominira čovjek. Dodatno, ekološka mreža dopušta odgovarajuću održivu upotrebu prirodnih resursa kroz povezanost njihovih fizičkih elemenata sa prostorom i postojećim socijalnim i institucionalnim strukturama.

## 2.4. Institucionalizacija zaštite prirode i održivog razvoja

Institucionalna zaštita prirode vezana je uz početak industrijske revolucije odnosno za sredinu 19. stoljeća – razdoblje pune afirmacije gradova te posljedičnim sve većim interesom za prirodu. Prva zaštićena područja prirode već početkom 20. stoljeća postaju prave meke za turiste; danas je turizam u nacionalnim parkovima, parkovima prirode i ostalim zaštićenim područjima jedan od najbrže rastućih segmenata turističke potražnje na svjetskom turističkom tržištu, što dodatno potvrđuje činjenica da proglašenje nekog prirodnog prostora nacionalnim parkom rezultira povećanjem broja posjetitelja do 10% (THOMAS;2006).

Ključnim događajem u povijesti zaštite prirode na svjetskoj razini smatra se osnivanje prvog nacionalnog parka u svijetu – američkog Yellowstonea – 1872. godine, i sve do današnjih dana unatoč nesumnjivo velikoj edukativnoj i znanstvenoj ulozi koju su u imale i ostale kategorije zaštite ( strogi rezervati, parkovi prirode) nacionalni parkovi stavljaju se u prvi plan kao glavni oslonci organizirane zaštite prirodnih cjelina u svijetu pa su tako primjer Yellowstonea slijedile i druge države poput Australije, Kanade, Novog Zelanda (Kostović, 2006). U Europi se prvi nacionalni parkovi pojavljuju početkom 20. stoljeća, dok su prve ideje i poticaji za zaštitu prirode u Republici Hrvatskoj vezane uz drugu polovicu 19. stoljeća kada se u Zagrebu osnivaju prva društva koja se brinu o prirodi: Hrvatsko prirodoslovno društvo (1885.) i Društvo za uređenje i poljepšanje Plitvičkih jezera i okolice (1893.). Paralelno sa institucionalizacijom zaštite prirode u istom se razdoblju razvija zakonska regulativa koja zaštitu legalizira i upućuje na njen značaj: Zakon o zaštiti ptica (1983.), Zakon o zaštiti špilja (1900.).

U prvoj polovici 20. stoljeća u mnoge zakone unesene su odredbe vezane za zaštitu prirode. Ipak, djelatnost zaštite prirode temeljila se u to vrijeme na entuzijazmu pojedinaca i društava. Kako se sve više iskazivala potreba za institucionaliziranjem djelatnosti zaštite prirode, godine 1945. donesen je Zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti Demokratske Federativne Jugoslavije. Temeljem navedenog Zakona, osnovan je 25.01.1946. u Zagrebu Zemaljski zavod za zaštitu prirodnih rijetkosti Narodne Republike Hrvatske. Zemaljski zavod je za vrijeme svog četverogodišnjeg rada stavio pod zaštitu države kao

“prirodne rijetkosti” mnoge naše prirodne vrijednosti (Plitvička jezera, Paklenicu, Mljet, Krku, šumu Dundo, Lokrum, Hušnjakovo, Rupnicu kraj Voćina itd.)<sup>13</sup>.

Početakom 1950. godine zaštita prirode spojena je sa službom zaštite spomenika kulture (Konzervatorski zavod NRH), te je tada djelovala kao Odjel za zaštitu prirodnih rijetkosti. Odjel za zaštitu prirodnih rijetkosti razvio je u tijeku jedanaestogodišnjeg postojanja (uz prekid 1955. g.) svestran i sistematski rad na zaštiti prirode. Zakon o zaštiti prirode iz 1960. omogućuje osamostaljenje službe zaštite prirode, koja od 01.01.1960. djeluje kao Zavod za zaštitu prirode. Zakoni o zaštiti prirode iz 1976. i 1994. ozakonili su značajniju ulogu javnih ustanova nacionalnih parkova i parkova prirode i time povećali učinkovitost zaštite u parkovima<sup>14</sup>. Istovremeno u Zavodu se pojačava upravno-zaštitni i evidenciono-registarski rad.

U zadnja dva desetljeća služba zaštite prirode često je mijenjala poziciju u institucijama vlasti. Od 1990. do 1994. godine bila je u Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. Od 1995. u Državnoj upravi za zaštitu kulturne i prirodne baštine, zatim od 1997. u Ministarstvu kulture. Još iste godine služba je ušla u sastav Državne uprave za zaštitu prirode i okoliša, da bi od 2000. godine bila dio Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja. Od 2004. godine Uprava za zaštitu prirode sastavni je dio Ministarstva kulture. Stupanjem na snagu Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave („Narodne novine“ 150/11 i 22/12), kojeg je Hrvatski sabor donio na sjednici održanoj 22. prosinca 2011. godine, poslove zaštite prirode preuzima Ministarstvo zaštite okoliša i prirode. Odlukom Vlade Republike Hrvatske 2003. godine osnovan je Državni zavod za zaštitu prirode kao središnja stručna ustanova za zaštitu prirode.

Iako je, kako je ranije istaknuto, institucionalizacija zaštite prirode počela znatno ranije, tek se 1946. godina smatra godinom početka suvremenog razdoblja organizirane zaštite prirode, jer je te godine osnovan Zavod za zaštitu prirode sa zadatkom da skrbi o svim prirodnim dobrima. Osim 1946, kao ostale relevantne godine mogu se navesti (Opačić;2001):

- **1949.** – donesen Zakon o proglašenju nacionalnih parkova Plitvička jezera i Paklenica;
- **1960.** - donesen sveobuhvatniji Zakon o zaštiti prirode;

---

<sup>13</sup><http://www.zastita-prirode.hr/Zasticena-priroda/Zastita-prirode-u-Republici-Hrvatskoj/Povijest-zastite-prirode-u-Republici-Hrvatskoj> ( 15.03.2013)

<sup>14</sup> *Ibidem*

- **1965. / 1976** –Zakon o zaštiti prirode proširuje ovlasti i zadatke Ustanova za zaštitu prirode;
- **1994.** - izglasane dopune Zakona o zaštiti prirode koje se odnose na nacionalne parkove;
- **2003.** –Zakon o zaštiti prirode uvodi plan upravljanja i regionalni park kao novu kategoriju.

Danas je zaštita prirode u Republici Hrvatskoj uređena brojnim pravnim propisima od kojih osnovu kojom se uređuje očuvanje biološke i krajobrazne raznolikosti čini Zakon o zaštiti prirode. Ovim zakonom utvrđene su kategorije zaštićenih područja, način upravljanja istima te osnovni dokumenti za upravljanje zaštićenim područjima. Uz navedeni zakon posebno treba istaknuti temeljni strateški dokument zaštite prirode - Nacionalnu strategiju i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti (NSAP). Republika Hrvatska potpisnica je svih značajnijih međunarodnih ugovora na području zaštite prirode od kojih je osnovni *Konvencija o biološkoj raznolikosti* koju je Hrvatska potpisala u travnju 1996. godine („Narodne novine“, Međunarodni ugovori 6/96) čime se obvezala na očuvanje postojeće biološke raznolikosti te održivo korištenje njenih sastavnih dijelova.

Referentna baza i jedini službeni izvor podataka o zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj je Upisnik zaštićenih područja Uprave za zaštitu prirode Ministarstva zaštite okoliša i prirode. Prema Upisniku zaštićenih područja Ministarstva zaštite okoliša i prirode (stanje 12. srpnja 2012.) u Republici Hrvatskoj ukupno je zaštićeno 433 područja u različitim kategorijama, od čega se pet područja nalazi pod preventivnom zaštitom (DZZP,2012). Prema podacima Državnog zavoda za zaštitu prirode zaštićena područja danas obuhvaćaju 8,48 % ukupne površine Republike Hrvatske, odnosno 12,07 % kopnenog teritorija i 1,94 % teritorijalnog mora dok europski standard iznosi između 12 i 15% površine nacionalnog teritorija države (DZZP, 2012). Najveći dio zaštićene površine su parkovi prirode (4,77 % ukupnog državnog teritorija) dok udio površine osam nacionalnih parkova iznosi 1,71%, odnosno malo ispod prosjeka najrazvijenijih europskih država u pogledu zaštite (DZZP,2012).

**Tablica 8. Struktura zaštićenog područja u Republici Hrvatskoj prema kategoriji i površini – nacionalna zaštita**

KATEGORIJA	BROJ			Površina (ha)	% površine RH
	ZP	PZP	UZP		
Strogi rezervat	2	0	2	2 395,35	0,027
Nacionalni park	8	0	8	95 472,36	1,089
Posebni rezervat	80	1	80	44 102,04	0,503
Park prirode	11	0	11	419 621,63	4,787
Regionalni park	2	0	2	102 791,82	1,173
Spomenik prirode	85	1	85	190,42	0,002
Značajni krajobraz	85	3	85	132 216,99	1,508
Park-šuma	33	0	33	3 270,09	0,037
Spomenik parkovne arhitekture	127	0	127	937,70	0,011
Dijelovi unutar većih zaštićenih područja:				58 285,70	0,665
<b>Ukupno zaštićenih područja u RH</b>	<b>433</b>	<b>5</b>	<b>433</b>	<b>742 712,69</b>	<b>8,472</b>

Izvor: <http://www.dzsp.hr/zasticena-podrucja/zasticena-podrucja-u-hrvatskoj/zasticena-podrucja-u-hrvatskoj>

Kako je ranije već istaknuto, pojedina od gore navedenih područja uz nacionalnu zbog svoje iznimne vrijednosti uživaju i međunarodnu zaštitu (Plitvička jezera, planina Velebit, Kopački rit, Lonjsko polje, Delta Neretve i Crna Mlaka) detaljno opisanu u slijedećoj tablici:

**Tablica 9. Struktura zaštićenog područja u Republici Hrvatskoj prema kategoriji i površini – međunarodna zaštita**

Međunarodno zaštićena područja u Republici Hrvatskoj	naziv područja	godina proglašenja	nacionalna zaštita
UNESCO - Lista svjetske baštine	Plitvička jezera	1979.	Nacionalni park Plitvička jezera
MAB - Rezervat biosfere	Planina Velebit	1977.	Nacionalni park Paklenica
Popis međunarodno vrijednih močvara Ramsarske konvencije	Crna Mlaka	1993.	Nacionalni park Sjeverni Velebit
	Kopački rit	1993.	Park prirode Velebit
	Lonjsko polje i Mokro polje, uključujući Krapje dol	1993.	Park prirode Velebit Posebni ornitološki rezervat Crna Mlaka
Europska mreža Geoparkova	Delta Neretve	1993.	Park prirode Kopački rit
	Papuk	2007.	Park prirode Lonjsko polje
			Posebni ornitološki rezervat Krapje dol
			-
			Park prirode Papuk

Izvor: <http://www.dzsp.hr/zasticena-podrucja/zasticena-podrucja-u-hrvatskoj/međunarodno-zasticena-podrucja-u-republici-hrvatskoj-256.html>

Institucionalizacija upravljanja zaštićenim područjem jednako kao i koncept i kvalitete upravljanja istim temeljni je kriterij kojim se određuje učinkovitost zaštite (IUCN;1978). Institucionalna zaštita, kako na nacionalnoj tako i na razini same Ustanove koja rukovodi određenim zaštićenim područjem podrazumijeva obavezu osnivača ( država, županija, grad ili općina) da uspostavi upravljačku ustanovu i donese temeljne dokumente za njeno upravljanje. Na ovaj model nadležnosti nadovezuju se i struktura upravljačkog tijela Ustanove te obveza javnog proračunskog financiranja osnovne djelatnosti zaštićenog područja odnosno izravna obaveza države da osigura inicijalna sredstava za početne osnivačke aktivnosti (formiranje i rad upravljačkog tijela, registracija Ustanove, obilježavanje granica zaštićenog područja, rješavanje pitanje sjedišta i drugo). Ponekad predmetni zakoni detaljno utvrđuju osnovne i dodatne djelatnosti Ustanove te propisuju okvirno ustrojstvo ustanove sa načinom izbora i kvalifikacijama koje trebaju imati čelnici Ustanova. U pojedinima državama uz krovni zakon ( Zakon o zaštiti prirode ili njemu ekvivalentan propis) pitanja koja se odnose na uspostavu upravljačke ustanove uređuju se posebnim propisom - Zakonom o proglašenju –dok se upravljanje regulira Zakonom o ustanovama (za one Ustanove koje obavljaju funkcije od javnog interesa).

### 2.4.1. Javne ustanove za upravljanje zaštićenim područjima

Zaštićena područja nacionalnih parkova, parkova prirode, strogih rezervata, posebnih rezervata i ostalih kategorija predstavljaju posebne prirodne vrijednosti koje zbog svoje očuvanosti, jedinstvenosti i reprezentativnosti imaju posebnu važnost za Republiku Hrvatsku te im je stoga zakonom osigurana osobita zaštita. Zaštita se provodi i organizira na državnoj i lokalnoj razini kroz djelatnost javnih ustanova čija je zadaća provoditi zaštitu, održavanje i promicanje zaštićenih područja koja su u njihovoj nadležnosti. Zakonom o zaštiti prirode definirane su obveze i ovlasti javnih ustanova, dok se Pravilnikom o unutarnjem redu svake javne ustanove pobliže uređuju pitanja, propisuju mjere zaštite očuvanja, unaprjeđenja i korištenja pojedinih prirodnih dobara ili prirodine<sup>15</sup>.

Osnovni cilj djelovanja Javnih ustanova za upravljanje zaštićenim dijelovima prirode je upravljanje zaštićenim područjima u smislu zaštite, obrazovanja i promicanja, osiguranja neometanog odvijanja prirodnih procesa i održivo korištenje prirodnih dobara. Javne ustanove nacionalnih parkova i parkova prirode osnivaju se uredbom Vlade Republike Hrvatske, dok Javne ustanove za upravljanje ostalim zaštićenim područjima osnivaju jedinice područne (regionalne) samouprave odlukom županijske skupštine sukladno Zakonu o zaštiti prirode. Također, županija može prepustiti upravljanje zaštićenim područjem lokalnoj samoupravi (javnoj ustanovi koju osnivaju općine i gradovi). Sukladno zakonu javne ustanove obavljaju djelatnost zaštite, održavanja i promicanja zaštićenog područja u cilju zaštite i očuvanja izvornosti prirode, osiguravanja neometanog odvijanja prirodnih procesa i održivog korištenja prirodnih dobara, te nadziru provođenje uvjeta i mjera zaštite prirode na području kojim upravljaju. Nadziru također i način obavljanja dopuštenih gospodarskih djelatnosti, u cilju osiguranja racionalnog i održivog korištenja prirodnih dobara. Sukladno Zakonu o zaštiti prirode, Javna ustanova navedene djelatnosti obavlja kao javnu službu, a može obavljati i druge djelatnosti utvrđene aktom o osnivanju i statutom ustanove (ZZP;2005).

Do 2010. godine svi nacionalni parkovi i parkovi prirode, te županije, odnosno gradovi i općine na koje je delegirano osnivačko pravo, osnovale su javne ustanove, što je dovelo do ukupno 46 javnih ustanova za upravljanje zaštićenim dijelovima prirode - 19 javnih ustanova (8 nacionalnih parkova i 11 parkova prirode) koje je osnovala Vlada Republike

---

<sup>15</sup>[www.zastita-priode.hr](http://www.zastita-priode.hr) (18.03.2013)



Hrvatske, 20 javnih ustanova osnovanih od strane županija za upravljanje prirodnim vrijednostima na županijskoj razini te sedam ustanova za upravljanje prirodnim vrijednostima na razini gradova i općina (DZZP;2012).

Nacionalne parkove i Parkove prirode u Republici Hrvatskoj proglašava Hrvatski sabor koji ujedno donosi prostorne planove za područja posebnih obilježja, nacionalne parkove i parkove prirode. Prostorni planovi koji su postali zakonska obaveza sedamdesetih godina kao glavno sredstvo planiranja i očuvanja zaštićenih područja u Republici Hrvatskoj izrađuju županijski zavodi za prostorno uređenje koji su u nadležnosti Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja i graditeljstva. Prostornim planovima definirani su organizacija, korištenje i namjena prostora ali i politika očuvanja za određena područja parkova te zoniranje prema različitim tipovima korištenja.

**Tablica 10. Razina proglašenja i upravljanja zaštićenim područjima prema kategorijama zaštite**

Kategorija zaštite	Razina upravljanja	Proglašenja
<b>STROGI REZERVAT</b>	Županija	Vlada RH
<b>NACIONALNI PARK</b>	Državna	Hrvatski sabor
<b>POSEBNI REZERVAT</b>	Županija	Vlada RH
<b>PARK PRIRODE</b>	Državna	Hrvatski sabor
<b>REGIONALNI PARK</b>	Županija	Županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba
<b>SPOMENIK PRIRODE</b>	Županija	Županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba
<b>ZNAČAJNI KRAJOBRAZ</b>	Županija	Županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba
<b>PARK - ŠUMA</b>	Županija	Županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba
<b>SPOMENIK ARHITEKTURE</b>	<b>PARKOVNE</b> Županija	Županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba

Izvor: prilagodila autorica prema: [www.dzpz.hr](http://www.dzpz.hr)

Ako tijekom vremena zaštićeno područje izgubi obilježja radi kojih je zaštićeno, zaštita za takvo područje može se ukinuti. Akt o prestanku zaštite donosi tijelo koje je nadležno za donošenje akta o proglašenju područja u predmetnoj kategoriji. Niže kategorije zaštite koje proglašava Županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba moguće je ukinuti samo uz prethodno pribavljenu suglasnost Ministarstva zaštite okoliša i prirode, dok

ona nije potrebna kada se akt o prestanku zaštite donosi zakonom ili uredbom Vlade RH (nacionalni parkovi, parkovi prirode, strogi rezervati, posebni rezervati).

Za zaštitu prirode u Republici Hrvatskoj nadležno je Ministarstvo zaštite okoliša i prirode pri čemu se upravni poslovi zaštite prirode obavljaju u Upravi za zaštitu prirode a stručni poslovi u Državnom zavodu za zaštitu prirode na državnoj razini te u Uredima državne uprave u županijama i Gradu Zagrebu nadležnima za poslove zaštite prirode, odnosno javnim ustanovama za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima županija, gradova i općina te javnim ustanovama nacionalnih parkova i parkova prirode (MZOIP,2012). Shema organizacije javne ustanove za upravljanje zaštićenim područjem u pravilu nema znatnijih odstupanja osim povećanog broja ostalih službi kod onih zaštićenih područja ( npr. Nacionalni park Plitvička jezera) koja su uz osnovnu registrirana za obavljanje niz drugih djelatnosti.

**Shema 6. Organizacijska shema javne ustanove za upravljanje zaštićenim područjem**



Izvor: [www.zastita-prirode.hr](http://www.zastita-prirode.hr)

Iz sheme je vidljivo da Javnom ustanovom za upravljanje zaštićenim područjima upravlja upravno vijeće koje može imati najviše pet članova. Sastav, način izbora članova i trajanje njihova mandata, te način donošenja odluka upravnog vijeća uređuje se aktom o osnivanju i statutom javne ustanove. Predsjednika i članove upravnog vijeća javnih ustanova kojima je osnivač Republika Hrvatska imenuje ministar, a predsjednika i članove upravnih vijeća

ostalnih javnih ustanova koje upravljaju zaštićenim područjima imenuje predstavničko tijelo osnivača. Upravno vijeće javne ustanove koja upravlja zaštićenim područjem donosi (ZZP;2012):

- statut javne ustanove;
- plan upravljanja;
- godišnji program zaštite, održavanja, očuvanja, promicanja i korištenja zaštićenog područja s cjenikom usluga vezanih za korištenje zaštićenih prirodnih vrijednosti;
- opće akte;
- plan razvoja javne ustanove i godišnji financijski plan;
- odluke o izboru, odnosno imenovanju i razrješenju službenika određenih statutom javne ustanove.

Važno je naglasiti da se sredstva za rad javne ustanove i obavljanje djelatnosti sukladno Zakonu o zaštiti prirode osiguravaju iz (ZZP;2005.):

- državnog proračuna, proračuna županije, Grada Zagreba, grada ili općine;
- prihoda od korištenja zaštićenih prirodnih vrijednosti;
- prihoda od nadoknada;
- drugih izvora utvrđenih Zakonom o zaštiti prirode i posebnim propisima

Ravnatelja javne ustanove za upravljanje nacionalnim parkom i parkom prirode imenuje ministar na temelju javnog natječaja koji raspisuje upravno vijeće dok Ravnatelja javne ustanove za upravljanje zaštićenim područjima iz nadležnosti županije i Grada Zagreba imenuje predstavničko tijelo osnivača na temelju provedenoga javnog natječaja. Za ravnatelja javne ustanove može se imenovati osoba koja ima visoku stručnu spremu i najmanje pet godina radnog iskustva u struci dok se pobliži uvjeti za Ravnatelja propisuju statutom javne ustanove (ZZP;2005).

Pored poslova upravljanja, odnosno vođenja javne ustanove (upravno vijeće i ravnatelj) u Javnim ustanovama obavljaju se i stručni poslovi (stručni voditelj i stručna služba) dok u organizacijskoj strukturi svake javne ustanove posebno važno mjesto zauzima nadzorna služba čija su prava i obveze propisane zakonom.

Stručni rad javne ustanove koja upravlja zaštićenim područjem vodi stručni voditelj ustanove čija se prava, dužnosti i odgovornosti, te uvjeti koje mora ispunjavati, utvrđuju statutom ustanove. Za stručnog voditelja javne ustanove može se imenovati osoba koja ima visoku stručnu spremu prirodoslovnog usmjerenja i najmanje pet godina radnog iskustva u struci.

Neposredni nadzor u zaštićenim područjima obavljaju nadzornici u javnim ustanovama koje upravljaju zaštićenim područjima, odnosno zaštićenim prirodnim vrijednostima. Osnovna svrha nadzora jest da se osigura pridržavanje odredbi zakona, uredbi, pravilnika, dozvola, standarda, uvjeta i mjera. To podrazumijeva poduzimanje određenih radnje (ponovni nadzor, propisani zakonski koraci) da bi se ispravila protuzakonita radnja. Nadzor zaštite prirode u RH provodi se kroz tri službe (MZOIP,2012):

- na prvoj razini nadzor obavljaju inspektori ( državna razina);
- na drugoj razini su nadzornici (nadležni za područje kojim upravlja Javna ustanova u kojoj je nadzornik uposlen) i čuvari prirode (nadziru područje kojim upravlja Javna ustanova u kojoj su uposleni i ako imaju ovlaštenje Upravnog vijeće te položen stručni ispit za nadzornika).

Sukladno Zakonu o zaštiti prirode, svaka Javna ustanova mora donijeti slijedeće strateške dokumente upravljanja zaštićenim područjima:

- 1. Statut javne ustanove** - donosi se uz suglasnost Ministarstva, a statut Javne ustanove koja upravlja ostalim zaštićenim područjima donosi se uz suglasnost skupštine/vijeća osnivača. Javna ustanova koja upravlja zaštićenim područjem na području dvije ili više županija donosi statut uz suglasnost Ministarstva. Javna ustanova dostavlja osnivaču izvješće o ostvarivanju plana upravljanja i godišnji program zaštite, održavanja, očuvanja, promicanja i korištenja zaštićenog područja do 1. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu;
- 2. Prostorni plan zaštićenog područja** – Prostornim planom uređuje se organizacija prostora, uvjeti korištenja, namjena i zaštita prostora u nacionalnim parkovima i parkovima prirode uvažavanjem prirodnih, krajobraznih i kulturno-povijesnih vrijednosti. Prema Zakonu o zaštiti prirode („Narodne Novine“ 70/05 i NN 139/08) prostorni planovi izrađuju se na temelju stručne podloge Državnog zavoda za zaštitu prirode. Stručna podloga zaštite prirode izrađuje se u suradnji s Upravom za zaštitu

prirode, Ministarstva zaštite okoliša i prirode i Javnom ustanovom parka i daje pregled obilježja parka sa stanovišta zaštite prirode (njegove krajobrazne, biološke i geološke vrijednosti sa osvrtom na ugrožena i rijetka staništa, ugrožene i zaštićene svojite, područja NATURA 2000 i Ekološku mrežu). Stručnom podlogom predlaže se zonacija čime se park dijeli prema ciljevima zaštite i potrebama korištenja te se daju smjernice za planiranje korištenja prostora. Nositelj izrade prostornih planova je Ministarstvo zaštite okoliša i prirode te Ministarstvo prostornog uređenja i graditeljstva. Prostorne planove nacionalnih parkova i parkova prirode donosi Sabor Republike Hrvatske;

**3. Pravilnik o unutarnjem redu** - Prema Zakonu o zaštiti prirode (NN 70/05; 139/08) za sva zaštićena područja i druge zaštićene prirodne vrijednosti, potrebno je izraditi Pravilnik o unutarnjem redu. Pravilnikom o unutarnjem redu pobliže se uređuju pitanja i propisuju mjere zaštite, očuvanja, unapređenja te korištenja zaštićenih područja (ZZP,2005). Za nacionalni park, Pravilnik donosi upravno vijeće javne ustanove uz suglasnost Ministarstva zaštite okoliša i prirode i prethodno mišljenje središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva (kada su zaštićene vrijednosti šuma ili voda), a za park prirode i ostala zaštićena područja te druge zaštićene prirodne vrijednosti donosi ga upravno vijeće javne ustanove uz suglasnost Ministarstva okoliša i prirode i središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva kada je zaštićena vrijednost iz njegova djelokruga;

**4. Godišnji program zaštite, održavanja, očuvanja, promicanja i korištenja zaštićenog područja** – sukladno Zakonu o zaštiti prirode („Narodne Novine“ 70/05 i 139/08, članci 76. i 81.) upravljanje zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj na godišnjoj razini provodi se na temelju godišnjih programa zaštite, održavanja, očuvanja, promicanja i korištenja zaštićenog područja, kojeg donosi Upravno vijeće javne ustanove koja upravlja zaštićenim područjem. Godišnji programi zaštite donose se uz suglasnost Ministarstva i prethodno mišljenje Zavoda za zaštitu prirode, a godišnji programi zaštite, održavanja, očuvanja, promicanja i korištenja ostalih zaštićenih područja uz suglasnost župana ili gradonačelnika Grada Zagreba, odnosno gradonačelnika ili načelnika općine. Sukladno članku 81., Godišnjim programom

zaštite, očuvanja, korištenja i promicanja zaštićenog područja provodi se Plan upravljanja;

- 5. Plan upravljanja** - obveza izrade Planova upravljanja prvi put se u hrvatskom zakonodavstvu pojavljuje u Zakonu o zaštiti prirode iz 2003. godine. Današnji Zakon o zaštiti prirode („Narodne Novine“ 70/05; 139/08, 80/13) tu obavezu kao i osnovne sastavnice plana upravljanja definira člankom 134. Plan upravljanja temeljni je upravljački dokument obavezan za stroge i posebne rezervate, nacionalne parkove, parkove prirode, regionalne parkove i značajne krajobrazne, kojim se određuju razvojne smjernice, način izvođenja zaštite, korištenja i upravljanja zaštićenim područjem, te pobliže smjernice za zaštitu i očuvanje prirodnih vrijednosti zaštićenog područja uz uvažavanje potreba lokalnog stanovništva (ZZP,2008). Donosi se za razdoblje od deset godina, s revizijom nakon pet godina, a provodi se kroz godišnje programe zaštite, očuvanja, korištenja i promicanja zaštićenog područja. Pravne i fizičke osobe koje obavljaju djelatnosti u zaštićenom području dužne su se pridržavati plana upravljanja.

U Republici Hrvatskoj zaštićenim područjima upravljaju Javne ustanove dok, za usporedbu, politika upravljanja zaštićenim područjima na razini država članica Europske unije nije unificirana kroz institut javnih ustanova već svaka pojedina država članica proizvoljno regulira vrste, nazive, načine upravljanja zaštitom te organizacijski oblik upravljanja i nadzora nad zaštićenim područjem. Neke države odredbe o zaštiti prirode ugrađuju u nacionalne Ustave kako bi dodatno naglasile važnost područja ( identična situacija je u Republici Hrvatskoj) iako je u pravilu u većini država na nacionalnoj razini definiran krovni zakon kojim se regulira zaštita prirode odnosno upravljanje zaštićenim područjima.

Tako je na primjer u Belgiji politika zaštite prirode (uključujući osnivanje i upravljanje zaštićenim područjima) u nadležnosti triju belgijskih regija koje primjenjuju različite pristupe ovisno o nadležnom tijelu što za posljedicu ima različite kategorije zaštićenih područja, iako su Zakonom o zaštiti prirode definirana su tri temeljna tipa zaštićenih područja: prirodni rezervati, šumski rezervati i pakovi prirode<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup><http://www.parks.it/world/BE/Eindex.html;2012>, (10.12.2023)

Za upravljanje i razvoj zaštićenih područja u Irskoj kao i implementaciju nacionalne i međunarodne legislative zadužena je služba za nacionalne parkove i biljni i životinjski svijet (NPWS) koja čini dio Odjela zaštite prirode, baštine i lokalne samouprave ( DEHLG). NPWS je zadužen za određivanje zaštićenih područja u sklopu europske legislative zaštite prirode, dok je prirodni rezervat koji je definiran kao područje važnosti za biljni i životinjski svijet pod izravnim nadzorom ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode. U Švicarskoj koja nije članica Europske unije ali čiji se način zaštite prirode apostrofira kao primjer europskog pristupa stroge zaštite, zaštita prirode čini sastavni dio Ustava dok su kantoni zaduženi za dosljednu provedbu ustavnih odredbi. Pritom Federalni Ured za okoliš promiče i štiti prirodu i krajolik u cjelini a na snazi je i nacionalna Uredba o zaštiti prirode i kulturne baštine (NCHA) kao i Pravilnik o upravljanju parkovima nacionalne važnosti<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup>[www.paerke.ch](http://www.paerke.ch); 10.12.2012.

## 2.4.2. Organizacija nadležnosti nad zaštićenim područjem

Zaštićena područja u Republici Hrvatskoj tijekom različitih političkih mandata svrstavana su u nadležnost različitih ministarstava koja su uz zaštitu prirode u svom resoru imala dodatne djelatnosti ili bila samostalna; tako je zaštita prirode najduže bila u nadležnosti Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja, te Ministarstva kulture. Pritom je vidljivo da je zaštita prirode sedam godina bila smještena u Ministarstvo koje je uz poslove zaštite prirode ujedno obavljalo poslove vezane uz prostorno uređenje; od 2003. godine nadležnost se prenosi u Ministarstvo kulture dok se 2012. godine poslovi zaštite prirode odvajaju od poslova prostornog uređenja.

**Tablica 11. Pregled nadležnosti nad zaštićenim područjima u RH od 1996.- 2012.**

<b>Godina</b>	<b>Nadležnost</b>
<b>1996.-2000.</b>	Samostalna Uprava za zaštitu prirode, pod Ministarstvom zaštite okoliša i prostornog uređenja
<b>2000.-2003.</b>	Uprava za zaštitu prirode ( gubi samostalnost), Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja
<b>2003.-2011.</b>	Ministarstvo kulture ( do 2003. godine Vlada Republike Hrvatske imenovala je ravnatelje; od 2003. Iste imenuje ministar nadležnog ministarstva)
<b>2012. – nadalje</b>	Ministarstvo zaštite okoliša i prirode

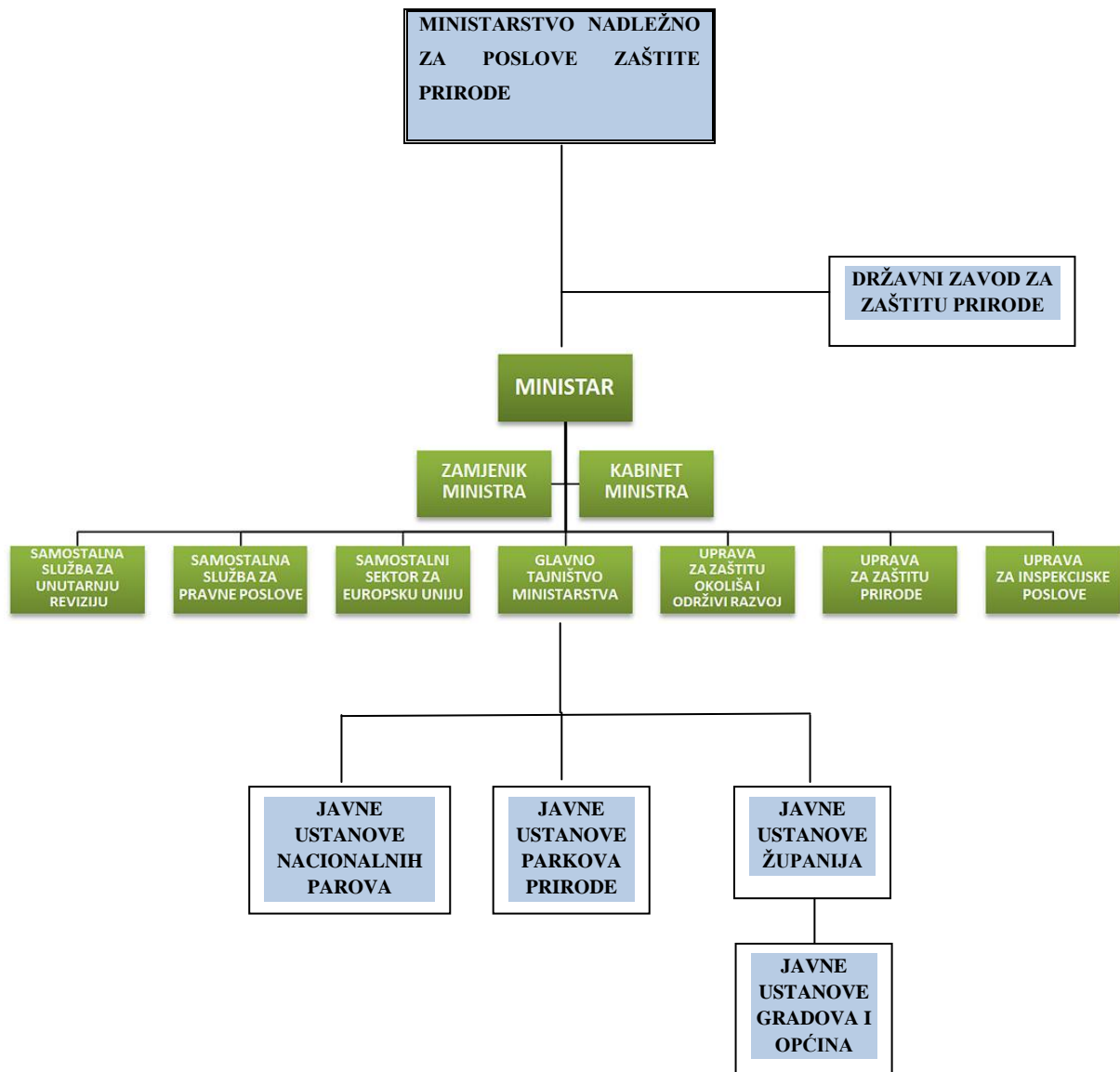
*Izvor: autorica prema dostupnim podacima iz JU NP PJ*

Važno je naglasiti da je resorno ministarstvo nadležno za poslove zaštite prirode izravno potvrđuje i razrješava članove i predsjednike Upravnih vijeća te izabire ravnatelja Ustanova, dok poslove koji se odnose na operativne situacije odnosno izdavanje rješenja, dozvola te druge situacije rješavaju Uprava za zaštitu prirode ( koja obavlja upravne i stručne poslove vezane za očuvanje biološke i krajobrazne raznolikosti, održivo korištenje prirodnih dobara i zaštite prirodnih vrijednosti izvršavanjem, odnosno osiguravanjem izvršavanja obveza preuzetih iz međunarodnih ugovora, zakona i drugih propisa) te Državni zavod za zaštitu prirode koji obavlja poslove inventarizacije, praćenja i ocjene stanja prirode; priprema stručne podloge za zaštitu prirodnih vrijednosti, očuvanja dijelova prirode, utvrđuje uvjete zaštite prirode, upravlja zaštićenim područjima i korištenje prirodnih dobara; izrađuje stručne podloge u svezi izrade ocjene prihvatljivosti zahvata za prirodu; izvještava o stanju prirode;



sudjeluje u provedbi međunarodnih ugovora o zaštiti prirode te organizira i provodi odgojno - obrazovne i promidžbene aktivnosti u zaštiti prirode (DZZP;2012). Organizacija nadležnosti nad poslovima zaštite prirode prikazana je na slijedećoj shemi:

**Shema 7. Organizacija nadležnosti nad poslovima zaštite prirode u RH**

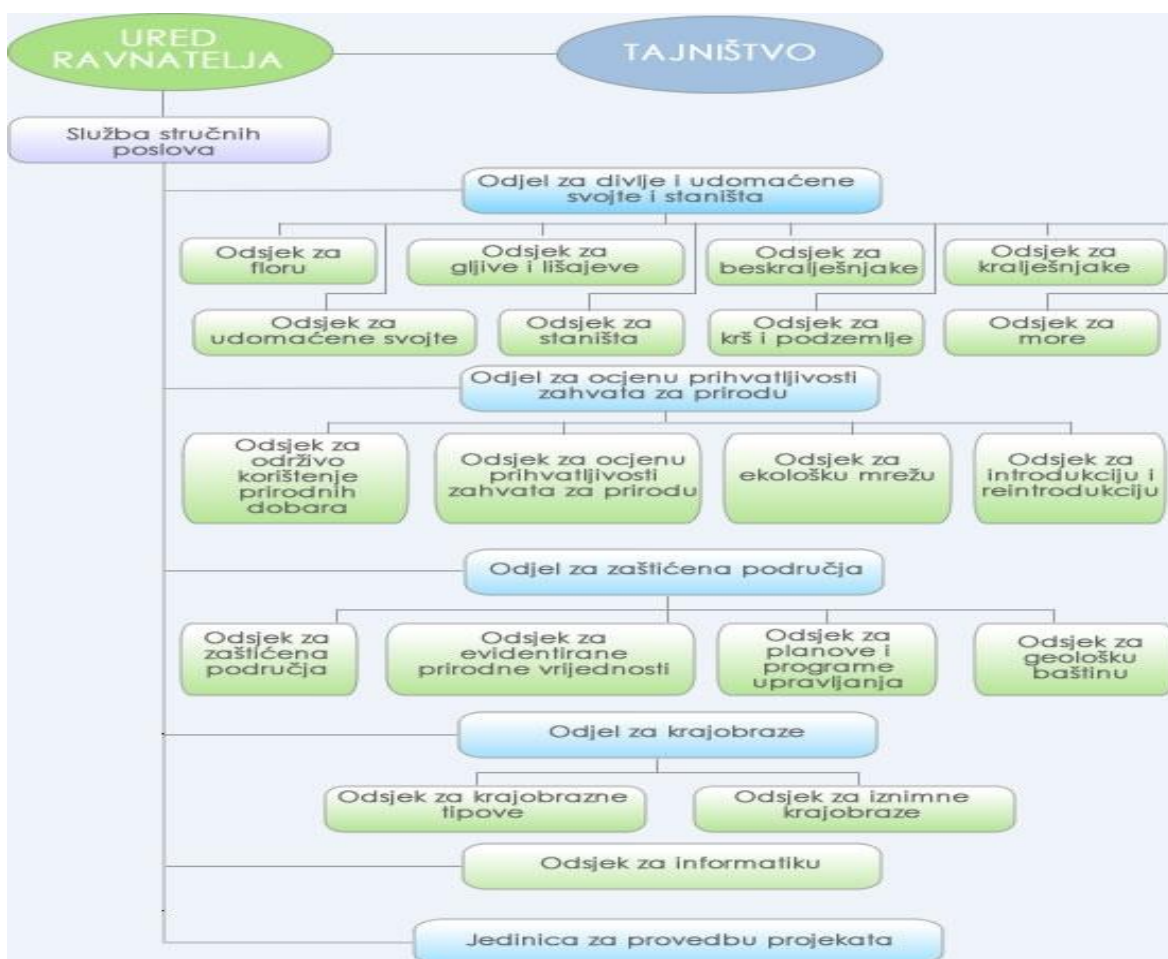


Izvor: autorica prema relevantnim zakonskim propisima; [www.mzoip.hr](http://www.mzoip.hr)

Organizacijski ustroj, nadležnost nad poslovima zaštite prirode kao i razina utjecaja države na rad Uprava kroz pozicioniranje unutar ministarstava mijenjali su ovisno o političkim promjenama na nacionalnoj razini; tako je na primjer Uprava za zaštitu prirode

prije 2012. godine imala na čelu državnog tajnika te ravnatelja; 2012. ukidaju se državni tajnici, na njihovo mjesto imenuju se pomoćnici ministara te se ukida radno mjesto ravnatelja Uprave čime se izravna veza sa Ministarstvom dodatno ojačava. Paralelno, Državnim Zavodom za zaštitu prirode (sukladno Zakonu o zaštiti prirode, Uredbi o osnivanju Državnog zavoda za zaštitu prirode („Narodne Novine“ 126/02) i Statutu Državnog zavoda za zaštitu prirode), upravlja Upravno vijeće, čijeg predsjednika i članove imenuje i razrješuje Ministar zaštite okoliša i prirode dok isto vodi ravnatelj. Organizacijska struktura Državnog zavoda za zaštitu prirode prikazana je na slijedećoj shemi:

**Shema 8. Organigram Državnog zavoda za zaštitu prirode Republike Hrvatske**

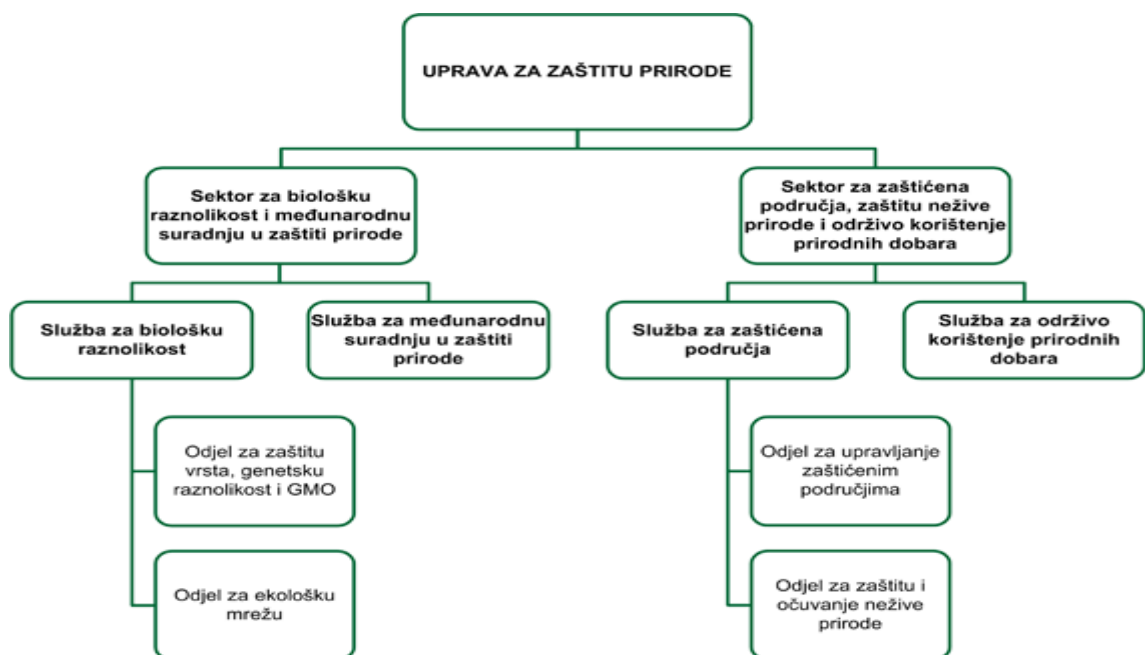


Izvor: <http://www.zastita-prirode.hr/Institucije/Uprava-za-zastitu-prirode/Organigram-Uprave-za-zastitu-prirode>

Državni zavod za zaštitu prirode posluje kao samostalna jedinica koja za svoj rad odgovara Ministarstvu nadležnom za poslove zaštite prirode dok Uprava za zaštitu prirode čini integralni dio Ministarstva na čijem čelu je pomoćnik ministra zaštite prirode. Radi

stvaranja bolje kontrole nad Zavodom, uglavnom se pomoćnik ministra za zaštitu prirode imenuje u Upravno vijeće odnosno stavlja na čelo istog. Zaštićena područja glavninu dnevnih poslova obavljaju preko Uprave za zaštitu prirode za zaštitu prirode koja ( uz suglasnost svih ostalih tijela ovisno o predmetu koji se rješava) izdaje npr. Rješenja za snimanja televizijskih ekipa, obnovu objekata smještenih na zaštićenom području i slično. Organizacijska shema Uprave za zaštitu prirode prikazana je niže:

**Shema 9. Organizacijska shema Uprave za zaštitu prirode**



Izvor: <http://www.zastita-prirode.hr/Institucije/Uprava-za-zastitu-prirode/Organigram-Uprave-za-zastitu-prirode>

Kao što je i vidljivo iz sheme, Uprava ima Sektor za zaštićena područja unutar kojeg je osnovana Služba za zaštićena područja u sklopu kojeg se nalazi i Odjel za upravljanje zaštićenim područjima.

### 3. RAZINA POLITIČKE AUTONOMIJE U UPRAVLJANJU ZAŠTIĆENIM PODRUČJEM

Kant je opisao zaštitu autonomije na političkoj razini kao inkapsuliranje u načelu prava; da svaka osoba ima prava bilo koju akciju koja može koegzistirati sa slobodom bilo koje druge osobe u suglasju sa univerzalnim pravom ( Kant,1996). Jednako tako Mill u svom djelu *On liberty* brani prava individualaca da slijede vlastite ciljeve te naglašava potrebu da se bude vlastita osoba ( Mill, 1956). U kontekstu iznesenog, izostanak intervencije se generalno smatra ključem političke autonomije. Gerald Gaus specificira da je „fundamentalni libelarni princip da sve interferencije sa akcijom stoje u potrebi opravdanja“(Gaus, 2005). Autonomija služi kao ljestvica koju treba doseći kako bi odluke bile zaštićene (Christman, 2004); pitanje je koliko visoko ljestvica treba biti postavljena te koje se individualne aktivnosti uzimaju kao autonomne za potrebe uspostavljanja socijalnih pravila, te je zbog toga jaka veza između osobne i političke autonomije.

Upravljanje ( pa tako i zaštićenim područjem) se odnosi na institucije i procese koje koriste nadležni kako bi utjecali i donosili odluke i provodili nadležnost što se u praksi provodi nizom instrumentima i izvorima kojima se osigurava utjecaj i autoritet (Feyerabend et al, 2012):

- Nacionalnim legislativama i pravilima;
- Lokalnim pravilima;
- Različitim oblicima savjeta;
- Socijalnim poticajima;
- Financijskim ulaganjima.

pri čemu postoji nekoliko razina upravljanja zaštićenim područjima:

- Međunarodna – preko globalnih dogovora ( CBD, Konvencija o migratornim vrstama, Konvencija o svjetskoj baštini i dr.);
- Regionalna – preko dogovora između ograničenog broja država ( npr. Barcelonska konvencija o zaštiti morskog i obalnog okoliša Mediterana)
- Bilateralna – preko dogovora između dviju država ( npr. sporazum o migratornim pticama između Kine i Australije)
- Nacionalna – kroz zakone i pravila koja su izdala nacionalna tijela.

- Razina sustava zaštićenog područja – preko nacionalnih i sub-nacionalnih agencija
- Razina zaštićenog područja – osnivači, investitori, lokalna tijela

Različiti oblici zakonskog, institucionalnog i običajnog upravljanja zaštićenim područjem u interakciji su sa različitim faktorima; posebno u slučajevima kada su resursi formalno u vlasništvu države dok se *de facto* njima upravlja od strane lokalne zajednice.

Da bi se razumjela autonomija političkog upravljanja zaštićenim područjem treba razumjeti da načini upravljanja istim mogu uključivati različite razine institucija, mandata i interesa. Kako bi klasificirali raspon upravljanja zaštićenim područjima, i IUCN i CBD razlikuju četiri tipa upravljanja (Borrini-Feyerabend et al, 2012):

**Tablica 12 Tipovi upravljanja zaštićenim područjem**

<b>Tip upravljanja</b>	<b>Pod –tipovi</b>
<b>Tip A. Državno upravljanje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- federalno ili nacionalno ministarstvo ili agencija</li> <li>- sub-nacionalno ministarstvo ili agencija</li> <li>- od države delegiran menadžment ( npr. kod NGO<sup>18</sup>-a)</li> </ul>
<b>Tip B. Podijeljeno upravljanje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- trans-granično upravljanje ( između dvije suverene države ili teritorija)</li> <li>- kolaborativno upravljanje( različiti oblici pluralističkog utjecaja)</li> <li>- udruženo upravljanje ( pluralistički upravljački odbor)</li> </ul>
<b>Tip C. Privatno upravljanje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zaštićena područja su u vlasništvu i pod upravljanjem privatnih vlasnika zemlje</li> <li>- neprofitne organizacije (NGO, sveučilišta)</li> <li>- profitne organizacije ( korporativni vlasnici)</li> </ul>
<b>Tip D. Upravljanje od strane domaćih ljudi i lokalnih zajednica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- očuvana područja koja su ustanovili i koja vode domaći ljudi</li> <li>- društvena očuvana područja i prostori kojima upravlja lokalna zajednica</li> </ul>

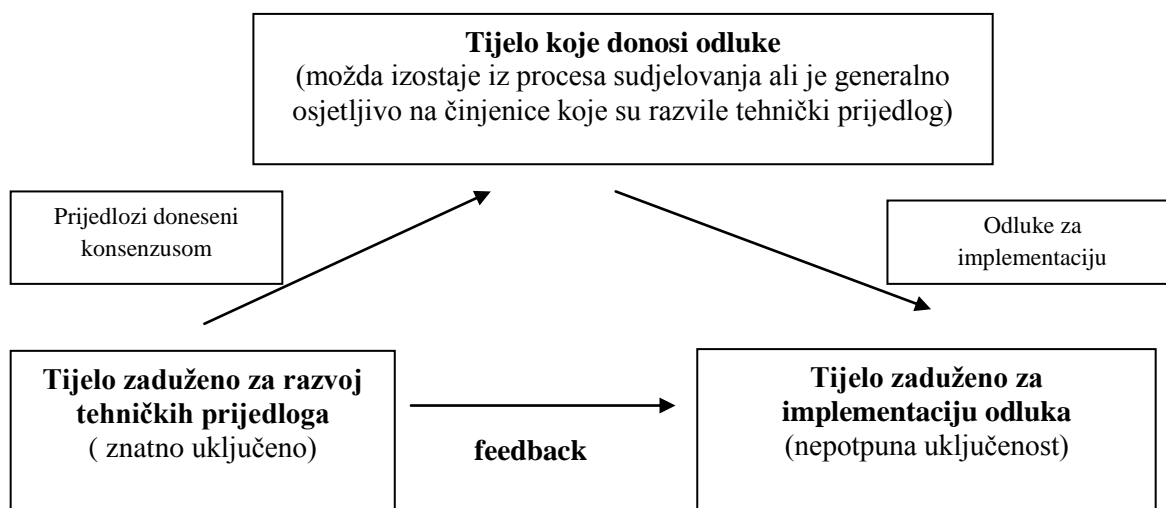
*Izvor: Borrini -Fayerabend, Governance of protected areas,IUCN, GIZ, WCPA,2012*

<sup>18</sup> NGO – Non Governmental Organization; nevladina organizacija

Kod tipa A država zadržava sveobuhvatnu kontrolu nad zaštićenim područjem i donosi sve veće odluke ali delegira planiranje ili dnevne upravljačke zadatke drugim subjektima ( NGO, privatnim subjektima ili zajednici). Zadnjih godina pojavljuje se tendencija decentralizacije odgovornosti u zaštićenim područjima (de Cosse et all,2012) odnosno veće uključivanje u identificiranje strategije i ciljeva zaštićenog područja.

Tip B bazira se na institucionalnim mehanizmima i procesima kojima se nadležnost i odgovornost dijeli između nekoliko aktera formalno i/ili neformalno imenovanih. U svijetu je to široko rasprostranjen model sa širokim spektrom mehanizama i procesa od kojih većina nije formalno pravno usvojena (Borrini-Fayerabend, 2004). Primjer kolaboracije u zaštićenom području je kako slijedi:

**Shema 10. Situacija jakog kolaborativnog upravljanja – primjer: Nacionalni park Gallapagos**



Izvor: [www.cbd.int](http://www.cbd.int)

Prema istom modelu, tijelo koje je zaduženo za razvoj tehničkih prijedloga iste dostavlja tijelu koje donosi odluke koje, jednom kada su prihvaćene iste spušta na tijelo zaduženo za implementaciju odluka.

Tip C obuhvaća zaštićena područja pod individualnom, NGO ili korporativnom kontrolom ili vlasništvom. Većina takvih tipova uključuje profitne motive; mnogi individualni vlasnici zemlje unutar zaštićenog područja nastoje očuvati područje iz poštovanja prema zemlji te očuvati njene ekološke vrijednosti kroz koje ostvaruju financijski profit preko ekoturizma ili kontroliranog lova ili redukciju poreza uslijed inicijative države.

Tip D uključuje dva temeljna podtipa:

- područja zaštite kojima upravljaju lokalni stanovnici
- područja zaštite kojima upravljaju lokalne zajednice

IUCN ovaj upravljački tip definira kao :“ zaštićena područja u kojima upravljačka prava i odgovornost ostaju na lokalnim stanovnicima/lokalnim zajednicama kroz različite oblike običajnih, pravnih, formalnih ili neformalnih institucija i prava“ (Dudley,2004). Prema IUCN-u, kako bi se priznalo zaštićeno područje, istim se mora upravljati isključivo u svrhu očuvanja. Iz perspektive lokalnog stanovništva/zajednice zaštićenim područjem može se upravljati i u cilju ostvarivanja drugih ciljeva osim onih u pravcu očuvanja, pri čemu i takav pristup može imati „ishod očuvanja“ (IUCN, 2012).

U sva četiri tipa upravljanja država kao osnivač ima značajan utjecaj na način upravljanja zaštićenim područjem, pri čemu razliku čini samo razina implementacije upravljačkih prava. Tako je u tipu A utjecaj političkog odlučivanja izravan čime i razina političke autonomije u upravljanju zaštićenim područjem nema ograničenja; u tipu D sa druge strane država nema nikakvu drugu ulogu osim normativno-regulativne pri čemu se stupanj političke autonomije u upravljanju smanjuje na najnižu razinu ili potpuno onemogućava, uzimajući u obzir da su interesi pojedinaca /vlasnika zemlje uglavnom u suprotnosti sa politikom države odnosno da svoje ciljeve usmjeravaju na ostvarenje uvjeta koji će im na dugi ili kratki rok očuvati područje u svrhu ostvarenja profita.

U upravljanju zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj primjenjuje se tip A slijedom čega se može zaključiti da je politička autonomija u upravljanju izrazito prisutna budući da država svoja osnivačka i upravljačka prava prenosi na resorno ministarstvo koje onda delegira menadžment koji neposredno upravlja zaštićenim područjem, pri čemu je teško ili nemoguće izbjeći politički utjecaj. Ovakvim izborom tipa upravljanja država se osigurava da će posredno postavljeni politički ciljevi nacionalne razine biti implementirani i na razinu zaštićenog područja.

### 3.1. Politička dimenzija upravljanja zaštićenim područjem

U prethodno opisana četiri tipa upravljanja zaštićenim područjima kao najvažniji element nužno je istaknuti potrebu za „dobrim upravljanjem“. Principi dobrog upravljanja mogu biti istaknuti u Ustavu, zakonima ili kulturnim običajima (Borrini-Feyerabend,2004). Osim nacionalnih, države se oslanjaju i na međunarodne principe dobrog upravljanja koje su postavile međunarodne organizacije i konvencije (UNDP,2002), i u pravilu se unatoč tome što upravljanje zavisi i od kulturnog konteksta, univerzalne norme primjenjuju kulturnim ograničenjima unatoč (UNDP,1997). Upravljanje je ključna odrednica efikasnosti i uspješnosti očuvanja zaštićenog područja – kvaliteta /prihvaćenost upravljanja prepoznata je kao najvažniji element poboljšanja efikasnosti upravljanja zaštićenim područjem (Persha et al, 2011). Kolika je, međutim te da li i na kojim razinama postoji politička dimenzija upravljanjem zaštićenim područjima?

Termin „upravljanje“ u generalnom smislu označava institucije i procese koji se koriste od strane osnivača/dioničara u svrhu donošenja i implementacije odluka u cilju ugradnje autoriteta i odgovornosti u društvo (Institute of Governance, 2002). U kontekstu zaštićenog područja doslovna primjena upravljanja odnosi se na razumijevanje tko ima autonomiju i odgovornost i može se smatrati odgovornim sukladno zakonskim, običajnim ili drugim legitimnim oblicima (SCBD,2004). Međutim, upravljanje je više od formalnog doprinosa autoriteta i odgovornosti jer uključuje i formalne i neformalne procese donošenja odluka; u tom smislu upravljanje ima veze sa pitanjem tko ima autoritet *de jure* i tko *de facto* donosi odluke u zaštićenom području. U tom smislu subjekti koji imaju vlasnička/osnivačka prava (država ili tijela delegirana od strane države) su oni koji su ovlaštene zakonskim ili društvenim pravima da donose odluke, dok dionici posjeduju izravan ili neizravan interes ili brigu u odnosu na spomenute odluke, ali nužno ne uživaju društveno prihvatljivo pravo da na iste utječu (Borrini-Feyerabend, 2004).

**Tablica 13. Razlika između pojmova „management“ i „governance“**

<b>Rukovođenje (Management )</b>	...odnosi se na ...	<b>što je napravljeno</b> u ostvarenju ciljeva zaštite, <b>sredstva i postupci</b> u ostvarenju tih ciljeva
<b>Upravljanje (Governance)</b>	...odnosi se na ...	<b>tko odlučuje što raditi</b> i koje <b>odluke</b> se donose, tko ima <b>moć, pravo i odgovornost</b> , tko je (ili bi trebao biti) <b>odgovoran</b>

Izvor: Borrini-Feyerabend, *Governance of protected areas*, IUCN, GIZ, WCPA, 2004.



Važnost upravljanja u odnosu na zaštićena područja jasno je prikazana na petom IUCN Svjetskom kongresu u Durbanu 2003. godine ( EEA Report,2012). Iako postoji nekoliko različitih definicija upravljanja zaštićenim područjem, postoji pet usuglašenih elemenata upravljanja (Borrini-Feyerabend et al.,2004; Graham et al.,2003):

- **legitimnost i glas** – u upravljanju zaštićenim područjem osobito na razini sudjelovanja lokalnih dionika kao i razina konsenzusa u donošenju odluka;
- **odgovornost** – lokalnih zajednica, javnosti i ostalih ključnih dionika za upravljanje zaštićenim područjima uključujući transparentnost donošenja odluka;
- **izvođenje** – upravljanje zaštićenim područjem koje uključuje odgovornost i efikasnost;
- **pravednost** – u donošenju odluka, uključujući nepristrano dijeljenje koristi između dionika te primjenu zakona;
- **provođenje** – politika zaštićenog područja uključujući stratešku viziju i jasno usmjerene ciljeve bazirane na ekološkim, povijesnim i socio-kulturnim kompleksnostima zaštićenog područja.

Pet principa dobrog upravljanja zaštićenim područjem utemeljenih na UNDP principima uz manja odstupanja u odnosu na prethodno imaju istu baznu osnovu (IOG, 2003):

**Tablica 14. Pet UNDP principa dobrog upravljanja zaštićenim područjem**

Pet principa dobrog upravljanja	UNDP principi na kojima su bazirani
1. Legitimnost i glas (legitimacy and voice)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participacija</li> <li>• Orijentiranost konsenzusu</li> </ul>
2. Usmjerenje (direction)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strateška vizija uključujući razvoj te kulturološke, povijesne i socijalne komponente</li> </ul>
3. Izvođenje (performance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Odgovornost institucija i procesa prema dionicima</li> </ul>
4. Odgovornost ( accountability)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efektivnost i efikasnost</li> <li>• Odgovornost prema javnosti i institucionalnim dionicima</li> </ul>
5. Pravednost ( fairness)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• transparentnost</li> <li>• nepristranost</li> <li>• primjena zakona</li> </ul>

*Izvor: Institute on governance, Governance principles for protected areas, 2003.*

Politička dimenzija upravljanja zaštićenim područjem izravno je povezana sa formalnim i neformalnim procesima donošenja odluka unutar zaštićenog područja. Na hijerarhijski najvišoj razini (nacionalnoj) donose se smjernice razvoja zaštićenih područja u cjelini; promjena zakonskih akata koji se odnose na zaštićeno područje mogu olakšati zacrtanu provedbu političkih ciljeva također na nacionalnoj razini. Situacija u kojoj politička stranka na vlasti ima većinu u parlamentu dodatno olakšava mogućnost provođenja političkih ciljeva. Od nacionalne političke vlasti delegiran menadžment u ministarstvu nadležnom za poslove zaštite prirode generalno definira smjernice razvoja zaštićenog područja te se dodatno osigurava u smislu provedbe istih na nižoj hijerarhijskoj razini (zaštićenom području) na način da ono na prijedlog za to ovlaštenih tijela unutar zaštićenog područja odobrava/ usvaja/ donosi akte odnosno definira smjer daljnjeg razvoja zaštićenog područja.

U samom zaštićenom području tijelo koje istim upravlja je Upravno vijeće čije članove bira ministar resornog ministarstva dok poslovanje ustanove koja upravlja zaštićenim područjem organizira i vodi ravnatelj kojeg na temelju javnog natječaja također imenuje ministar resornog ministarstva. Iz navedenog se može zaključiti da je donošenje odluka u zaštićenom području u većoj ili manjoj mjeri organizacijski uvjetovano te da sustav omogućava da se politička odluka (ne)posrednim putem integrira u sve razine odlučivanja, sa ili potpuno bez demokratske mogućnosti da se na istu utječe, budući da je tijelo koje *de facto* predlaže i donosi odluke (Ministarstvo) apsolutni autoritet.

U idealnoj situaciji interes zaštićenog područja trebao bi biti primaran u smislu izbjegavanja političkih utjecaja ili usmjeravanja odluka prema političkim ciljevima. Iako mjesto ravnatelja za razliku od mjesta ministra ili pomoćnika ministra nije izravno politički uvjetovano odnosno nije funkcija na koju se dolazi imenovanjem, i u izboru ravnatelja na formalno-pravno ispravan način ostavljena je mogućnost političke intervencije. Izbor ravnatelja kao subjekta koji neposredno upravlja zaštićenim područjem zakonski je reguliran preko natječaja koji u svojoj završnoj fazi nakon ispunjavanja formalnih uvjeta i dostave razvojnog programa zaštićenog područja podrazumijeva razgovor sa tročlanom komisijom koju imenuje ministar resornog ministarstva. Isto je opravdano sa stajališta činjenice da je mjesto ravnatelja jedno od mjesta koje imenuje ministar nadležan za zaštićeno područje na prijedlog komisije; paralelno način izbora ostavlja mogućnost da se izbor prilagodi prema kriterijima stranačke ili političke pripadnosti, odnosno da se izabere kandidat koji ne mora biti nužno najoptimalniji u smislu stručnosti već otvoren za provođenje političkih ciljeva.

Iz navedenog se može zaključiti da je političko upravljanje zaštićenim područjem zakonski uređeno ( legalno) i prisutno na svim razinama upravljanja zaštićenog područja. Dodatan argument u prilog istome je i činjenica da smjene vlasti na nacionalnoj razini redovito rezultiraju smjenama na obje razine upravljanja i rukovođenja zaštićenim područjima (upravna vijeća i ravnatelji) u svrhu potpunog preuzimanja kontrole nad upravljanjem zaštićenim područjem. Prethodi smjena upravnih vijeća zaštićenih područja koja slijedi odmah nakon promjene vlasti na nacionalnoj razini odnosno nakon konstituiranja resornog ministarstva i njegovih tijela nakon čega se ili pokušava ostvariti suradnja sa ravnateljima u slučaju da kraj mandata istih ne koincidira sa promjenom na nacionalnoj razini, raspisuje natječaj za mjesto ravnatelja ako isto koincidira sa promjenama na nacionalnoj razini odnosno da se u nedostatku političkog dijaloga vrše pritisci da se da ostavka na mjesto ravnatelja u slučaju da politička pripadnost osobe izabrana na mjesto ravnatelja ne odgovara političkoj opciji na nacionalnoj razini.

Upravo zbog sustava političke kontrole područja koje uopće ne bi trebala biti izložena političkom djelovanju stavljaju se u poziciju subjekata političkog pregovaranja; rijetko ili gotovo nikada na izboru za ravnatelje zaštićenih područja bude izabrana osoba koja nema političku pozadinu, jaku vezu sa političkom strukturom na vlasti odnosno nestranački stručnjak, što u konačnici dovodi do gubitka dugoročne razvojne strategije i napretka zaštićenog područja budući da se političke vlasti smjenjuju u pravilu svake četiri godine (koliko traje i mandat ravnatelja).

### **3.2. (De)politizacija upravljačkih funkcija unutar zaštićenog područja**

Sukladno čl. 75. i 76. Zakona o zaštiti prirode (Narodne novine 70/05) Javnom ustanovom za upravljanje zaštićenim područjima upravlja upravno vijeće koje ima najviše pet članova čiji se sastav, način izbora članova, trajanje njihova mandata, te način donošenja odluka uređuje aktom o osnivanju i statutom javne ustanove.

Budući da sukladno istom Zakonu Predsjednika i članove upravnog vijeća javnih ustanova kojima je osnivač Republika Hrvatska imenuje ministar, a predsjednika i članove upravnih vijeća ostalih javnih ustanova koje upravljaju zaštićenim područjima imenuje predstavničko tijelo osnivača (županijska skupština) odnosno politička tijela, vidljivo je da najviše upravljačko tijelo u zaštićenom području ima isključiv politički karakter. Upravno vijeće kao politički imenovano tijelo sukladno čl.76. Zakona o zaštiti prirode donosi temeljne akte kojima se vrši upravljanje zaštićenim područjem (NN 70/05):

- statut javne ustanove,
- plan upravljanja,
- godišnji program zaštite, održavanja, očuvanja, promicanja i korištenja zaštićenog područja s cjenikom usluga vezanih za korištenje zaštićenih prirodnih vrijednosti,
- opće akte,
- plan razvoja javne ustanove i godišnji financijski plan,
- odluke o izboru, odnosno imenovanju i razrješenju službenika određenih statutom javne ustanove.

Pri tome je važno istaknuti da se Plan upravljanja i godišnji program zaštite, održavanja, očuvanja, promicanja i korištenja nacionalnog parka i parka prirode s cjenikom usluga vezanih za korištenje zaštićenih prirodnih vrijednosti donose uz suglasnost Ministarstva i prethodno mišljenje Zavoda jednako kao i Statut javne ustanove koja upravlja nacionalnim parkom ili parkom prirode, odnosno uz suglasnost predstavničkog tijela županije, grada, općine odnosno Grada Zagreba. Budući da osnivač zaštićenih područja ima zakonsko pravo upravljati zaštićenim područjem u smislu zaštite svojih interesa, isti daje suglasnost i na temeljne upravljačke akte zaštićenog područja, odnosno preko Upravnog vijeća odobrava smjernice razvoja.

Upravno vijeće je političko tijelo, primarno iz razloga načina na koji se imenuju njegovi članovi a sekundarno zbog činjenice da u načinu izbora sukladno zakonskim odredbama ostaje nedefiniran način izbora te da nije propisan niti jedan uvjet koji osoba treba ispunjavati da bi postala članom Upravnog vijeća, odnosno da je izbor istih zapravo diskreciono pravo ministra, pri čemu se (uglavnom) kao prešutno primarni uvjet uzima stranačka pripadnost potencijalnih članova odnosno za članove se predlažu istaknuti stranački čelnici područja za koje se upravno vijeće bira (gradonačelnici, predsjednici županijskih, gradskih ili općinskih ogranaka političkih stranaka i sl.).

Od navedenog broja članova upravnog vijeća sukladno čl. 163. Zakona o radu ( Narodne novine 149/09,61/11, 82/12) jasno je definirana obaveza poslodavca da „...u javnoj ustanovi, jedan član organa društva ili zadruga koji nadzire vođenje poslova, odnosno jedan član organa javne ustanove (upravno vijeće, odnosno drugo odgovarajuće tijelo) mora biti predstavnik radnika“. Drugim riječima, samo je za jednog člana upravnog vijeća zaštićenih područja jasno zakonski definiran način izbora, dok se za ostale utvrđuje broj ali ne i način i uvjeti izbora.

I člankom 35. Zakona o ustanovama ( „Narodne novine“ 76/93, 29/97,47/99,35/08) kao aktom mjerodavnim za područje utvrđeno je da se :“ sastav, način imenovanja odnosno izbora članova i trajanje mandata upravnog vijeća i način donošenja odluka, utvrđuju zakonom, odnosno aktom o osnivanju i statutom ustanove“, međutim niti opći akti o osnivanju i statuti nemaju jasno definiran način izbora članova upravnih vijeća već definiraju njihov broj i način izbora predsjednika, pri čemu se odluka o imenovanju istih prepušta čelniku resornog ministarstva čime postaje politička odluka.

Prostor za depolitizaciju Upravnog vijeća postoji upravo u jasnom definiranju načina izbora i uvjeta koje mora ispunjavati član upravnog vijeća zaštićenog područja jer aktualno zakonodavstvo ne samo da ne regulira već niti ne predviđa provjeru da li za osobu koja se imenuje postoje zakonske prepreke da bude imenovana za člana što može dovesti do situacije da je na primjer član upravnog vijeća pravomoćno osuđen za npr. gospodarski kriminal bez zakonskih prepreka bude imenovan u upravljačko tijelo, što ne samo da može naštetiti reputaciji zaštićenog područja već može biti i poticaj za ponavljanje djela.

Prostor za dodatnu depolitizaciju upravnih vijeća postoji i u jasnom definiranju uvjeta koje treba ispunjavati osoba koja se imenuje u smislu da se radi o prizatom/eminentnom

stručnjaku iz područja za koja se imenuje te postavljanje uvjeta razine stručne sprema. Općenito postoji mali broj pozicija i funkcija državne razine za koje je propisana stručna sprema ( izuzev sudbene vlasti) iz čega se ne samo omalovažava status stručnjaka za neko područje već se i stvara općenit dojam da je svatko potencijalni kandidat za bilo koju pa i najodgovorniju funkciju, pri čemu se kao isključivi kriterij ponovo pojavljuje politička podobnost. U Republici Hrvatskoj se praksa imenovanja stručnjaka dosljedno (bez konkretnog zakonskog propisa) primjenjuje u Ministarstvu zdravstva ili pravosuđa te tijelima kojima je isto nadležno, u kojem se u upravna vijeća mogu izabrati primarno liječnici/pravnici, tek ponekad čelnici jedinica samouprave ili političkih stranaka koji nemaju medicinsku/pravnu ili srodnu stručnu sprema). Iako je takav odabir zapravo logičan zbog olakšanog razumijevanja akata koje takva upravljačka tijela donose, on znatno olakšava upravljanje i smanjuje mogućnost zastoja u radu te bi se trebao primijeniti kao pravilo na sva upravljačka tijela koja imenuje država. Drugim riječima, diskrecijsko pravo ministra u odabiru članova upravljačkih tijela ne bi bilo u toj mjeri izraženo kao političko kada bi postojao jasan okvir kvalifikacija unutar kojeg bi se potencijalni kandidati uklapali; ako upravljačka funkcija zaštićenog područja treba biti politička, treba osigurati uvjete da politički podobni kandidati za istu budu i profesionalno priznati.

Prostor za depolitizaciju rukovodnog mjesta (mjesta ravnatelja zaštićenog područja) načelno postoji i zakonski je određen budući da javni natječaj jednako dostupan svima koji ispunjavaju tražene formalne i opće uvjete. Sukladno čl. 77. Zakona o zaštiti prirode (Narodne novine 70/05) ravnatelja javne ustanove za upravljanje nacionalnim parkom i parkom prirode imenuje ministar na temelju javnog natječaja koji raspisuje Upravno vijeće odnosno predstavničko tijelo osnivača na temelju provedenoga javnog natječaja za upravljanje zaštićenim područjima iz nadležnosti županije i Grada Zagreba. Sukladno istom Zakonu, za ravnatelja javne ustanove može se imenovati osoba koja ima visoku stručnu sprema i najmanje pet godina radnog iskustva u struci dok se pobliži uvjeti za ravnatelja propisuju statutom javne ustanove.

Kod izbora ravnatelja ustanove koja upravlja zaštićenim područjem ispunjen je uvjet stručnosti a problem se pojavljuje prilikom selekcije kandidata koji ispunjavaju formalne uvjete jer postoji izrazito visok rizik odabira po političkom ključu, budući da konačan odabir radi komisija koju je imenovalo političko tijelo (ministar). Depolitizacija ovog nivoa nije moguća po niti jednom drugom kriteriju nego po savjesti ministra da odabere za to

najoptimalnijeg kandidata u smislu stručnosti, za što postoji minimalna mogućnost budući da je funkcija ministra isključivo politička.

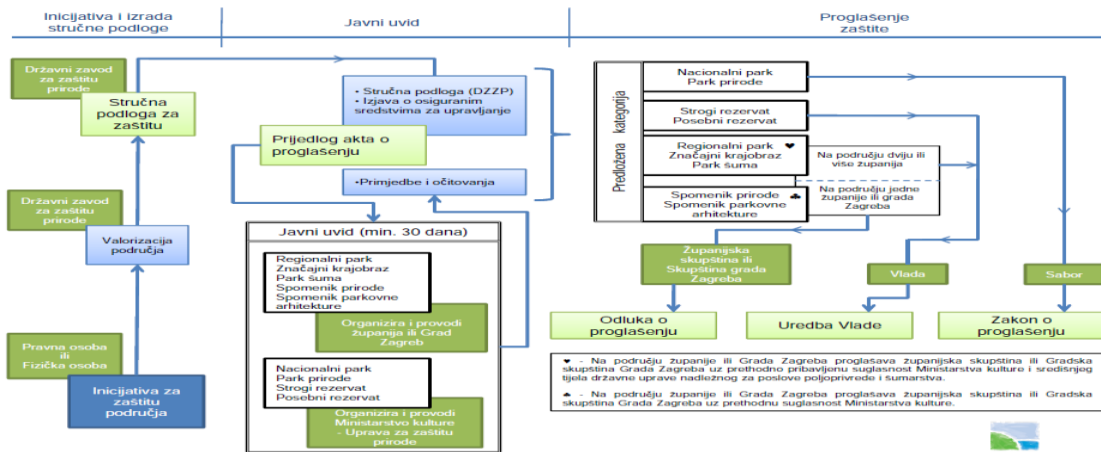
### 3.3. Politički utjecaj osnivača na izbor upravljačkih funkcija u zaštićenom području

Kada god se donose odluke ili se primjenjuju snaga i autoritet, događa se neki oblik „upravljanja“, što jednako vrijedi za upravljanje zaštićenim područjima u cjelini ili za svako zaštićeno područje zasebno. Moć i sposobnost donošenja odluka imaju najveći utjecaj na postizanje ciljeva zaštićenog područja, podjelu odgovornosti, prava, troškova i koristi te generiranje i održavanje podrške – bila ona financijska, politička ili društvena. Ključ učinkovite zaštite podrazumjeva „proces razumjevanja, i tamo gdje je to potrebno poboljšanja upravljačkih funkcija“ ( Borrini-Feyerabend,2012).

U ranijim poglavljima već je istaknuta sprega između političkih i upravljačkih funkcija u zaštićenom području koja proizlazi iz činjenice da je u većini slučajeva osnivač država koja kroz niže postavljene hijerarhijske subjekte osigurava kontrolu svih ( pa tako i političkih) ciljeva sa nacionalne razine. Drugim riječima, upravljanje zaštićenim područjima izrazito je centralizirano, i kroz sustav donošenja odluka i akata za zaštićeno područje i kroz način izbora predstavnika u upravljačko tijelo.

Politički utjecaj osnivača primarno je vidljiv i kroz samu proceduru proglašenja zaštićenih prirodnih vrijednosti – ovisno o kategoriji zaštite, proglašenje vrši Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske ili skupštine pojedinih županija, odnosno Gradska skupština Grada Zagreba.

**Shema 11. Procedura proglašenja zaštićenog područja**



Izvor: [www.dzpz.hr](http://www.dzpz.hr)



Postupak proglašavanja zaštićenog područja započinje u Državnom zavodu za zaštitu prirode koji utvrđuje vrijednosti područja i na temelju njih izrađuje stručnu podlogu kojom predlaže zaštitu i način upravljanja tim područjem. Na temelju stručne podloge i izjave tijela koje donosi akt o proglašenju o osiguranim sredstvima za upravljanje zaštićenim područjem, izrađuje se prijedlog akta o proglašenju. O tom prijedlogu predlagač zaštite dužan je izvijestiti javnost, što podrazumijeva javni uvid u predloženi akt i stručnu podlogu sa svom kartografskom dokumentacijom. Ovisno o kategoriji predloženog zaštićenog područja, javni uvid provodi Ministarstvo (za nacionalne parkove, parkove prirode, stroge i posebne rezervate) ili županija, odnosno Grad Zagreb za sve ostale kategorije zaštite ( ZZP, 2005).

Osnivač ( Vlada i/ili tijela na koja ista spušta nadležnost za zaštićena područja) na izravan ili neizravan način donosi odluku ili sudjeluje u njezinom donošenju kada se imenuju ili izabiru kandidati za članove upravnog vijeća odnosno ravnatelja zaštićenog područja, što je vidljivo i iz ranije elaboriranog načina izbora i imenovanja tijela koja upravljaju zaštićenim područjem. Zakonom definiran način izbora upravljačkih funkcija u zaštićenim područjima jasno pokazuje da je politički utjecaj osnivača jedino što se može utvrditi te da ostale kriterije odabira nije moguće utvrditi.

Temeljem Zakona o zaštiti prirode iz 1994. godine ( „Narodne novine“ 030/1994) postojala je odredba sukladno kojoj:“ jedan od članova Upravnih vijeća javnih ustanova za upravljanje nacionalnim parkovima i parkovima prirode mora biti i predstavnik vlasnika, odnosno ovlaštenika prava na nekretninama u zaštićenom području s kojima javna ustanova upravlja“ ; člankom 20. Istog Zakona navedeno je da:“ u sastav upravnog vijeća javne ustanove ...imenuje se na prijedlog županijske skupštine jedan predstavnik županije na čijem se području nalazi taj zaštićeni dio prirode“. Sve navedeno stavljeno je van snage donošenjem novog ZZP 2003. godine („Narodne novine“ 162/03) koji je uz nekoliko izmjena i dopuna i danas na snazi. Osnivač je u aktualnom zakonu zadržao pravo imenovanja na prijedlog ministra samo u područjima najviše zaštite sukladno članku 174, stavak 4. ZZP koji kaže da : „u upravno vijeće javne ustanove koja upravlja strogim ili posebnim rezervatom ili značajnim krajobrazom koji se prostire na području dvije ili više županija, županijska skupština ili skupština Grada Zagreba imenuje jednog člana na prijedlog ministra“.

Još jedna značajna razlika Zakona iz 1994. u odnosu na aktualni zakon je i u tome da do 2003. godine : „...ravnatelja javne ustanove imenuje i razrješuje Vlada ili poglavarstvo

županije ili Grada Zagreba“ (čl. 23 ZZP, “Narodne novine“ 030/1994) dok od 2003. godine ravnatelja temeljem provedenog javnog natječaja imenuje i razrješava ministar nadležnog ministarstva.

Iz navedenog je vidljivo da aktualnim zakonom nije jasno propisano tko može upravljati zaštićenim područjem u ime osnivača ali da je osnivaču odnosno ministru koji postupa u ime i za račun osnivača ostavljeno diskreciono pravo da odabere članove upravljačkih tijela zaštićenog područja.

### **3.3.1. Specifičnosti mandatne funkcije upravljačkih funkcija u zaštićenom području**

Upravljačke funkcije zaštićenih područja uspostavljene su kako bi pronašle kompromis između zaštite i korištenja zaštićenog prostora pri čemu se generalno podrazumijeva da je zaštita prioritet; prvo upravljačko tijelo je Upravno vijeće a drugo je ravnatelj zaštićenog područja. Članovi i predsjednik upravnog vijeća zaštićenog područja biraju se na razdoblje od četiri godine; vrijeme trajanja njihovog mandata izravno je ovisno o promjenama na razini nadležnog ministarstva, odnosno vezano uz promjenu vladajuće političke strukture na nacionalnoj razini. Nije neuobičajeno da se unutar trajanja mandata članova i predsjednika upravnih vijeća sastav istih mijenja odnosno da se postojeće članovi ili predsjednik zamijene; svaku promjenu odgovarajućim rješenjem odobrava ministar nadležnog ministarstva.

Iz načina imenovanja članova upravnog vijeća proizlaze i načini donošenja odluka o načinima upravljanja zaštićenim područjem; osnovni problem vremena trajanja mandata proizlazi iz činjenice da četiri godine nisu dovoljno dugo vremensko razdoblje unutar kojeg je moguće realizirati velike investicijske odnosno kapitalne projekte zaštite prirode. Znatno dio vremena gubi se primarno na osiguranju potrebnih administrativnih elemenata; proces od osiguravanja potrebnih financijskih sredstava, faze raspisivanja natječaja za projekt odnosno završetak istog iznimno dugo traje, posebno ako se radi o iznosima za koje je potrebno osigurati suglasnost nadležnih tijela. Iz navedenog razloga ( osobito ako se radi o promjeni političke vlasti na nacionalnoj razini) često dolazi do situacije da projekt koji krene u realizaciju protekom vremena trajanja mandata bude marginaliziran odnosno prekinut imenovanjem novog upravnog vijeća. Načelno, upravna vijeća ne bi trebala prekidati projekte koji su od interesa za zaštićeno područje; međutim kako ravnatelji ustanova nisu u mogućnosti donositi odluke o provođenju projekata čiji je iznos veći od 200.000,00 kn (visina se određuje Statutom, tako je npr. u JU NP PJ određen upravo navedeni iznos), upravna vijeća su u zakonskoj obavezi raspravljati i donijeti odluku o projektima koji prelaze određene financijske limite, što u konačnici (ako odluka o nastavku nekog projekta bude negativna) rezultira stagnacijom razvoja zaštićenog područja.

Isti problem pojavljuje se i na razini ravnatelja zaštićenog područja; mandat istog traje također četiri godine unutar kojih često dio planiranih projekata ostaje nedovršen. Jedino u situaciji da ne dođe do promjene vladajuće političke strukture postoji vjerojatnost da struktura

upravljačkih tijela ostane ista, čime se povećava vjerojatnost da se započeti projekti dovrše. Uzimajući u obzir da je mandatna pozicija upravljačkog ili rukovodnog tijela unaprijed definirana odnosno da ima predviđen rok trajanja ali i da politička uloga u odabiru osobe za istu nije zanemariva, ponekad se događa ( osobito na razini rukovodne pozicije) da se u funkciji osiguranja dodatnog rukovodnog mandata u upravljanju zaštićenim područjem rade kompromisna rješenja što se u konačnici svodi na situaciju sličnu političkim izborima uz jače naglašenu poziciju lobiranja kako bi osoba dobila još jedan mandat. Budući da političko pregovaranje podrazumijeva odgovarajuću vrstu trgovine ( koja varira u rasponu od zapošljavanja do realizacije infrastrukturnih ili inih projekata) često se interes razvoja zaštićenog područja odnosno pozicija zaštite prirode stavlja u sekundarnu poziciju.

Sustav mandata u trajanju od četiri godine nije se do sada pokazao adekvatnim; u teoriji, od presudne važnosti ne bi trebala biti osoba koja upravlja zaštićenim područjem kao niti politička orijentacija vladajuće političke opcije na nacionalnoj razini jer bi se razvoj (ekološki i ekonomski ako postoji) trebali odvijati neovisno od političkih ili kadrovskih promjena. U većini tranzicijskih država međutim ne postoji dovoljno visoka razina povjerenja niti stručnosti da bi se isto moglo realizirati, već se upravljačke i rukovodne pozicije u zaštićenom području tretiraju jednako kao i bilo koja druga politička funkcija ili upravljačko mjesto. Iz navedenog se može zaključiti da trajanje mandata primarno rukovodne pozicije u okviru zaštite prirode u kojem je element političke odluke dominantan nije dovoljan za ostvarivanje rezultata u smislu zaštite; kada bi nacionalni okvir upravljanja zaštićenim područjem bio izuzet od političkih utjecaja odnosno kada bi se upravljanje i rukovođenje zaštićenim područjem povjerilo primarno struci, odstupanja od razvojnih i zaštitarskih ciljeva unutar zaštićenog područja zasigurno bi bila manja. Pritom treba naglasiti da su trajanje mandata upravljačkih ili rukovodnih pozicija odnosno postignuti rezultati u zaštiti prirode u izravnoj ovisnosti o profilu osobe koja je postavljena na upravljačku/rukovodnu funkciju; u pojedinim zaštićenim područjima koja upravljaju i komercijalnim djelatnostima u rukovodnom smislu adekvatniji je profil menadžera nego stručnjaka za pitanja zaštite. Prilikom odabira rukovodnog kadra koji će upravljati zaštićenim područjem potrebno je proučiti posebnosti istog te procijeniti koji profil osobe može maksimalizirati ekološke i /ili ekonomske koristi te pritom pod svaku cijenu izbjeći političko kadroviranje kojim se ponekad možda i mogu napraviti i pomaci u smislu izravnijeg kontakta sa tijelima koja donose odluke ali kojim se češće dovodi do zadržavanja statusa quo odnosno nazadovanja u smislu zaštite područja.

### 3.3.2. Ustroj političkih tijela u zaštićenom području

U organizaciji i upravljanju zaštićenim područjima odnosno u ustroju (ne) političkih tijela unutar istog nema ujednačenih kriterija jednako kao što jednoobraznost izostaje kod nadležnosti i stupnju odgovornosti za provedbu upravljačkih principa unutar zaštićenog područja. Povijesno gledano, jedini „ujednačeni“ pristup upravljanju zaštićenim područjima obilježilo je „radničko i društveno upravljanje“ (Vidaković, 1989.) koje u to vrijeme nije zabilježeno niti u jednom zaštićenom području u svijetu.

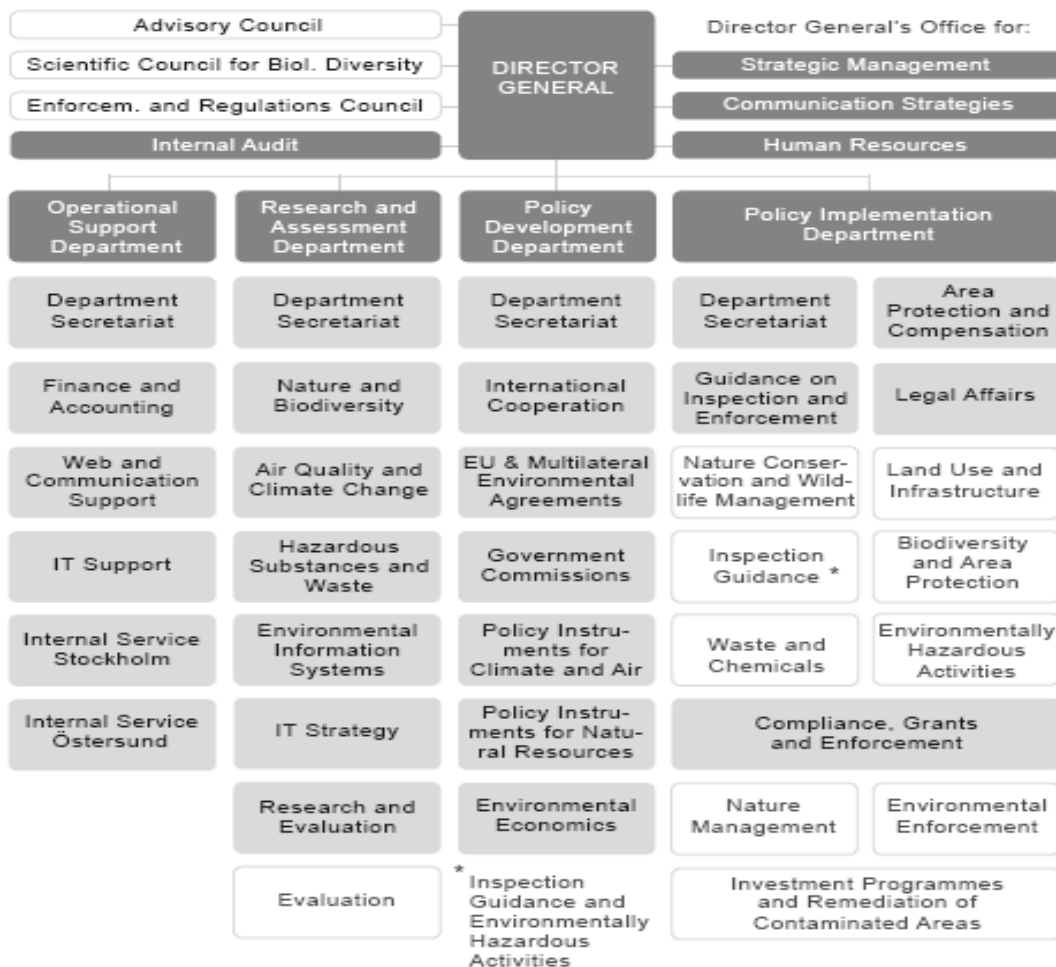
Upravljačke strukture zaštićenih područja u zapadnom dijelu svijeta sastavljene su uglavnom od utjecajnih društvenih, znanstvenih i političkih osoba; međutim, takav sastav nije dovoljna garancija da se zaštićenim područjem upravlja u skladu sa aktima proglašenja. Zaštićena područja su nekad bila pod „upravnom kontrolom saveznih ili republičko-pokrajinskih nadležnih ministarstava“ (Vidaković, 1989.) dok se isti trend zadržao i do danas kada država na izravan ili neizravan način sudjeluje u upravljačkim procesima u zaštićenom području.

U većini država i danas zaštićenim područjima upravljaju državna tijela preko svojih predstavnika. Na primjeru nekoliko država pokazat će se ustroj političkih tijela koja utječu na upravljačke procese u zaštićenom području:

- Švedska; zaštićenim područjima upravlja Švedska okolišna zaštitna agencija (EPA) čiji je osnivač država. Do 1990. (Vidaković, 1989.) zaštićenim područjima je upravljalo Nacionalno ministarstvo za zaštitu okoline koje je za svoj rad odgovaralo Parlamentu dok je rad nacionalnih parkova koordinirala stručna organizacija - Savez nacionalnih parkova Švedske.
- Država sa najvećim brojem nacionalnih parkova, Australija, nema organizacije na razini države već zaštićenim područjima upravljaju službe nacionalnih parkova pojedinih saveznih država a nekima upravlja i savezna služba
- U Velikoj Britaniji zaštićenim područjima upravlja se sa državne razine ali u uskoj suradnji sa lokalnim vlastima; tako na primjer postoji petnaest nacionalnih parkova za koje se (svaki pojedinačno) skrbi posebna Nacionalna agencija koja u suradnji sa

svimostalim nacionalnim agencijama čini Udruženje tijela nacionalnih parkova (ANPA)<sup>19</sup>. Suradnja na lokalnoj ( nižoj hijerarhijskoj) razini bitna je zbog činjenice da su u Velikoj Britaniji zaštićena područja izrazito naseljena te da je u istima potrebno naći konsenzus između ekonomskog razvoja, zaštite i ostalih uslužnih aktivnosti

**Shema 12. Ustroj švedske agencije za zaštitu okoliša ( The Swedish Environmental Protection Agency)**



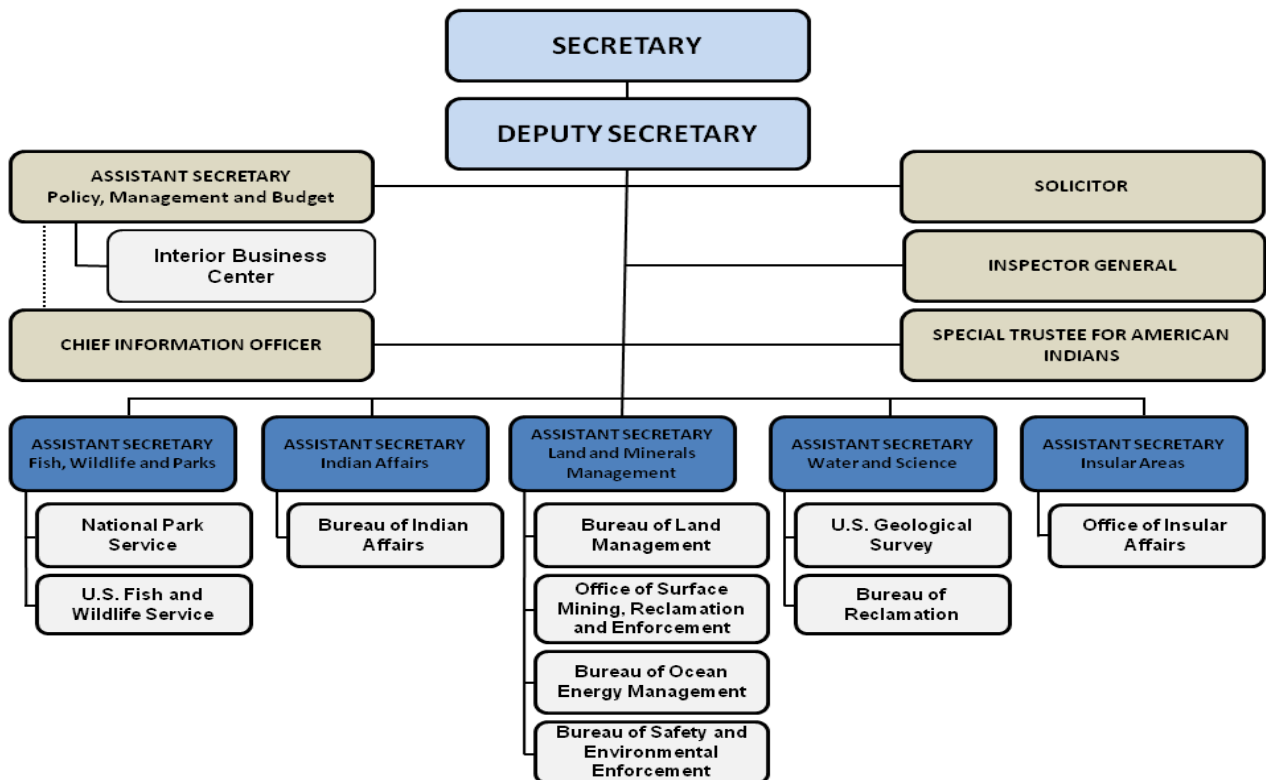
Izvor: [www.swedishepa.se](http://www.swedishepa.se)

- Sjedinjene Američke države imaju najdulju tradiciju u upravljanju zaštićenim područjima; za zaštićena područja brine se Služba nacionalnih parkova koja je

<sup>19</sup>Više o organizaciji na : [www.nationalparks.gov.uk](http://www.nationalparks.gov.uk)

odgovorna Ministarstvu rudarstva i energetike<sup>20</sup> koje čini odsjek izvršnog tijela vlade Sjedinjenih američkih država čiji je ministar član predsjedničkog kabineta i izvještava direktno predsjednika. Ustroj Ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode je kako slijedi:

**Shema 13. Ustroj Ministarstva rudarstva i energetike ( U.S. Department of the Interior)**



Izvor: <http://www.doi.gov/whoweare/orgchart.cfm>

- Švicarska zaštićena područja ( nacionalni parkovi) su državne institucije kojima upravlja Federalna komisija nacionalnih parkova (FPNC)
- Zaštićenim područjima u Kanadi upravlja Uprava za okolinu Kanade ( Environment Canada)<sup>21</sup>; uprava je podijeljena na regionalne urede koji obuhvaćaju jednu ili više provincija; na čelu zaštite prirode je Ministarstvo okoliša; razinu ispod je agencija za zaštitu prirode ( Canadian Environmental Assesment Agency – CEAA), unutar koje se nalazi i osoba koja upravlja nacionalnim parkovima Kanade

<sup>20</sup> Ministarstvo energetike nadležno je za najveći dio državnog zemljišta u SAD-u

<sup>21</sup><http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=65D4D436-1>( 12.04.2013.)

- Zaštićena područja u Italiji objedinjena su pod Ministarstvo okoliša i zaštite zemlje i mora<sup>22</sup>, dok su regionalni parkovi pod upravom različitih regionalnih administracija<sup>23</sup>.
- Zaštićenim područjima u Saveznoj Republici Njemačkoj upravlja Njemačka federalna agencija za zaštitu prirode (Bundesamt für Naturschutz – BfN), vladina znanstvena organizacija zadužena za nacionalna zaštićena područja ( BfN, 2012). BfN je jedna od nacionalnih istraživačkih agencija koja odgovara Ministarstvu za okoliš ( BMU).

Ono što je karakteristično za sve prikazane države kada je u pitanju upravljanje zaštićenim područjima je činjenica da država u funkciji osnivača osigurava da njen utjecaj na upravljanje bude značajan odnosno da jedinu razliku čini razina upravljanja sa koje se postupa. U pravilu, većina zaštićenih područja pod izravnim je ili neizravnim upravljačkim nadzorom nadležnih ministarstava i/ ili agencija za zaštitu prirode koja su ustrojena unutar istih. Ustroj političkih tijela koja upravljaju zaštićenim područjima, slijedom navedenog u svim državama su podjednaka: ministarstvo nadležno za poslove zaštite prirode ( ili okoliša) – agencije za zaštitu prirode – služba/službe koje se bave različitim segmentima zaštićenih područja.

Može se također primijetiti da većina promatranih država preferira centralizirana upravljačka tijela (agencije) dok manji dio država ( npr. Republika Hrvatska) sa političkim strukturama tijela u zaštićenim područjima ima izravniju vezu ( ministarstvo – (uprava za zaštitu prirode, konzultativno) – zaštićeno područje). Iz navedenog proizlazi zaključak da što je više upravljačkih razina, politički utjecaj na zaštićeno područje je manji. Decentralizirani pristup upravljanja zaštićenim područjem ima i jednu bitnu prednost; omogućava da stručni dio ostane izoliran od političkih promjena.

Na prikazanim primjerima političko tijelo u upravljanju zaštićenim područjem predstavlja primarno ministarstvo; za sve niže razine upravljačkih tijela teže je utvrditi da se radi o isključivo političkim tijelima zato što ista uz poželjnu i prisutnu političku podobnost do određene razine podrazumijevaju i stručnost. Ovakav pristup prisutan je u državama koje imaju višedesetljetno iskustvo u upravljanju zaštićenim područjima.

Paralelno, u hrvatskom sustavu upravljanja zaštićenim područjem prilikom odabira izravnog političkog tijela koje upravlja zaštićenim područjem ( Upravnog vijeća) ne postavlja se uvjet stručnosti, niti su sukladno aktualnim zakonskim regulativama navedeni bilo kakvi

<sup>22</sup>[www.minambiente.it](http://www.minambiente.it) ( 12.04.2013.)

<sup>23</sup>[www.parks.it,2013](http://www.parks.it,2013)



uvjeti koje osoba za tu funkciju treba ispunjavati. Navedeno dovodi do situacije da na primjer u Kanadi osoba (CEO) koja neposredno upravlja zaštićenim područjem od razine agencije na niže ne osjeća političke promjene na nacionalnoj razini ( ne osjećaju se čak niti promjene nadležnosti nad zaštićenim područjima ako do istih dođe) dok u Republici Hrvatskoj politička promjena na nacionalnoj razini posljedično rezultira promjenom svih razina funkcija u upravljačkoj hijerarhiji na razini istovjetnoj funkciji CEO-a u zaštićenom području.

### 3.4. Održivi razvoj zaštićenog područja u okvirima političkih promjena

Koncept održivog razvoja baza je strateškog odlučivanja, dokumenata i akata utvrđenih na Summitu UN-a o okolišu i razvoju u Rio de Janeiru 1992. godine, koji je potvrđen na svjetskom summitu u Johannesburgu 2002. godine kao neizbježna paradigma i temeljni element vizije budućnosti. Svjetska komisija za okoliš i razvoj ( tzv. „Brutlandska komisija“) definirala je održivi razvoj kao razvoj koji susreće potrebe sadašnjosti bez ugrožavanja mogućnosti budućih generacija u postizanju njihovih vlastitih potreba ( WCED, 1987). Prema drugim autorima, održivi razvoj mora zadovoljiti ljudske potrebe i istovremeno uključiti odgovorno korištenje društvenih resursa ( Orr, 2006).

Održivi razvoj je složen pojam koji sadrži ekonomsku i društvenu komponentu, kao i komponentu zaštite okoliša. Ideja održivog razvoja nastala je povezivanjem različitih utjecaja razvoja s neminovnim utjecajima na široko shvaćen okoliš, a počiva na uspostavljanju ravnoteže između ekonomskog rasta, napretka društva i brige za okoliš. Cilj održivog razvoja je zadovoljiti potrebe sadašnjosti ne ugrožavajući sposobnost budućih naraštaja da zadovolje svoje vlastite potrebe ( Jungmeier et al, 2006). Zaštićena područja često se percipiraju kao ona koja generiraju benefite isključivo za prirodu i bioraznolikost, iako je znanstveno dokazano da zaštićena područja mogu ( ako se njima upravlja na kvalitetan način) doprinijeti kako dodanoj vrijednosti područja u cjelini tako i zaštiti bioraznolikosti (Jungmeier et al, 2006.).

#### Shema 14. Integracija triju dimenzija održivosti u zaštićenom području



Izvor: JUNGMEIER, M, KOHLER, Y., OSSOLA, C., PLASSMANN, G., SCHMIDT, C., ZIMMER, P., ZOLLNER, D: (2006): "Future in the Alps"-Report of Project Question 3: Protected Areas. Schaun: CIPRA.

Upravljanje zaštićenim područjem postalo je jedno od najkompleksnijih procesa u modernom društvu jer podrazumijeva objedinjavanje triju jednako važnih dimenzija održivosti:

- Ekološku dimenziju ( nacionalna baština, eko sustavi, regulacija korištenja resursa, prevencija katastrofa i sl.);
- Socio-kulturnu dimenziju ( prihvaćanje, uključivanje, tradicija i sl.);
- Ekonomsku dimenziju ( dodana vrijednost, marketing i brendiranje, sponzorstva i sl.).

Ljudi koji žive u zaštićenom području mogu koristiti prirodne resurse i potencijale za svoje potrebe kao i aktivnosti koje se odnose na ekonomski i demografski razvoj. Navedene aktivnosti su limitirane u vremenskom i prostornom smislu; drugim riječima, zaštićeno područje mora se razlikovati od nezaštićenog po „slobodi dostupnosti“ (Vasiljević et al, 2004) a korisnici i vlasnici kao i posjetitelji moraju prihvatiti takav režim. Bazični postulat održivog razvoja je balans između ekonomskog i socio-demografskog razvoja i brige za prirodu i okoliš; u meritumu stvari spomenuti balans mora biti imanentna kategorija statusa zaštićenog područja kao rezultat njegovih antropogeno-demografskih i kulturno-povijesnih značajki, načina uspostave ( što obuhvaća dogovor/konsenzus upravljačkih tijela) i ciljeva menadžmenta ( očuvanje i obnova prirode i briga o interesu populacije /korisnika prirodnih resursa područja). Osnovni smisao balansa mora biti vizija i ciljevi zaštite prirodnih vrijednosti, ali ne kao ultimativnog zahtjeva upravljačkih tijela već kao dokumentiranog i artikuliranog javnog interesa ( Velev et al., 2008.).

Političke promjene utječu na održivi razvoj zaštićenog područja primarno na razini donošenja zakonske regulative u smislu promjene relevantnih zakonskih akata kojima je regulirano upravljanje zaštićenim područjem. Tako na primjer, promjena Zakona o zaštiti prirode u pogledu liberalnijeg odnosa prema koncesijama unutar zaštićenog područja može izravno utjecati na održivost zaštićenog područja jer se na područje uvodi još jedan ili više privatnih upravljačkih subjekata koji će svaki svojom upravljačkom politikom imati utjecaja na održivi razvoj zaštićenog područja. U pravilu se na zakonskoj razini definira upravljački okvir koji u teoretskom smislu ne dopušta ugrozu bilo koje vrste kada je održivost zaštićenog područja u pitanju; međutim, kontrola situacije na terenu često nije adekvatna iz razloga što se

poštivanje zakona podrazumijeva, a izostanak kontrole dovodi do situacija koje u cilju što veće zarade privatnih subjekata dovode do znatnih odstupanja u smislu održivog razvoja.

U upravljanju zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj održivost često predstavlja samo pojam koji se na deklarativnoj razini implementira u sve relevantne zakonske akte i odluke kojima se utječe na upravljanje zaštićenim područjem. Prived kontrole nad održivosti dobiva se i kroz obavezu ishodovanja uvjeta zaštite prirode kojima su taksativno nabrojani uvjeti kojih se subjekt mora pridržavati kako bi proveo planiranu aktivnost unutar zaštićenog područja iako su u provedbi često primjetna odstupanja zbog niske opće razine svijesti o potrebi zaštite okoliša. Sukladno procesu pristupanja Europskoj uniji akcent na održivost znatno se povećao; potrebno je međutim pričekati još neko vrijeme dok se zakonska regulativa u smislu održivosti implementira izravno na zaštićena područja u Republici Hrvatskoj. Uzimajući u obzir da europska zaštićena područja imaju vitalnu ulogu u zaštiti bioraznolikosti ali istovremeno čine i kritičnu komponentu ekonomije, doprinoseći preko 15 bilijuna eura godišnje ( EEA, 2012) u poslovima, hrani i ostalim uslugama, za očekivati je da će se zakonska regulativa po navedenom pitanju dodatno nadopunjavati te da će se o njevoj implementaciji voditi dodatna briga.

### **3.4.1. Političke promjene u kontekstu ekonomske, društvene i komponente zaštite okoliša**

Stabilnost političkih institucija, posebno onih koje utječu na odluke koje se tiču zaštićenih područja odnosno onih koje kreiraju i usvajaju regulativu koja se odnosi na zaštićena područja, najvažnija je karika za učinkovitu zaštitu okoliša i održivi razvoj. Ako se navedeno promatra u odnosu Republike Hrvatske i Europske unije nema sumnje da je Hrvatska ulaskom u Europsku uniju prije svega postigla veću političku stabilnost. Nacionalna politika zaštite okoliša izravno je ovisna o političkoj stabilnosti države u kojoj se provodi; Hrvatska je kroz povijest imala stalno iskustvo krajnje političke nestabilnosti dok se Europska unija za zemlje članice pokazala efikasnim okvirom trajne stabilnosti koji istovremeno nije narušio identitet niti suverenitet svojih članica; jedino mirno okruženje sa trajnim i stabilnim institucijama može pružiti osjećaj sigurnosti i predvidljivosti te osigurati gospodarski, društveni i razvoj institucija zaštite okoliša.

Političke promjene vitalne su kako za gospodarski razvoj tako i za efikasnu primjenu politike zaštite okoliša, što je vidljivo i iz definiranja mjera i postupaka (metoda) za zaštitu okoliša (GFV, 2012):

- političke i sociološke mjere;
- pravne mjere;
- planiranje prostorom;
- gospodarske i financijske mjere;
- znanstveni pristupi tehnološke mjere;
- institucionalne mjere.

Politički pristup rješavanja pitanja zaštite okoliša od izuzetne je važnosti jer mora postojati politička volja da se područje zaštite okoliša regulira; politička volja u kontekstu izrečenog izražava se kroz donošenje akata ili dokumenata koji sadrže nužne pravne, gospodarske i institucionalne odredbe za postizanje ciljeva.

Pravne mjere temelje se na političkim odlukama i obuhvaćaju zakonske i podzakonske propise (pravilnike, norme i dr.) koji se odnose na stanje okoliša i način motrenja okoliša. Zakonima se određuju temeljna načela i ciljevi provođenja zaštite okoliša kao i nadzor nad

primjenom zakonskih odredbi. Također, donošenjem drugih zakona i podzakonskih propisa kojima se reguliraju pitanja u odnosu na druge sastavnice okoliša a koje su pripremila i izradila za to nadležna tijela ministarstava i državne uprave, osigurava se potpuna zaštita pojedinih sastavnica okoliša.

Rješavanje problema okoliša danas je jedan od najurgentnijih zadataka pred kojim se nalazi suvremeno društvo i buduće generacije. Iako se u Europi pitanja prava okoliša uzimaju sve ozbiljnije još nisu uklonjene naglašene poteškoće oko usuglašavanja različitih pravnih poredaka (međunarodnog, europskog, nacionalnog). U vrijeme usvajanja Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine do kojeg dolazi na valu širenja konstitucionalizma nakon sloma socijalizma, hrvatski je ustavotvorac već poznao suvremeni scenarij ustavotvorstva koji je u svojim okvirima sadržavao manje-više prihvaćena stajališta prema problematici okoliša i ustavnim pravima tzv. treće generacije u kojima se je redovito konstitucionaliziralo i pravo na zdrav okoliš ( Bačić, 2008).

Hrvatska se opredijelila za prihvaćanje smjernica održivog razvoja kojim se istovremeno osiguravaju gospodarski razvoj i socijalna pravednost, ali i uvjeti zaštite prirodnih resursa. Iako je često teško pomiriti sve ove ciljeve, pogotovo interese gospodarstva i potrebe očuvanja i zaštite okoliša, valja vjerovati da se smjernice održivog razvoja ogledaju i u zakonima i podzakonskim aktima. Rijetko kada izbor instrumenta zaštite podrazumijeva puki čin izbora „tehnički“ najbolje (tj. najučinkovitije ili najkorisnije) opcije. Neki ekološki problemi mogu se riješiti na zadovoljavajući način samo zakonskim propisima. Tamo gdje je cilj potpuna prevencija štetnog djelovanja, onih najtežih mogućih zagađenja, tamo je zakonska zabrana, pod uvjetom da se valjano provodi, jedini način uspješnog ishoda. U ovom slučaju tržišni instrumenti dopuštaju mogućnost da je zagađivač možda spreman platiti svaku cijenu da nastavi svoje opasno ponašanje; propisi osim toga brže djeluju od ekonomskih instrumenata. Ideja integriranja ekonomije, okoliša i socijalnih ciljeva temelji se na razumijevanju međuovisnosti između ekonomije, okoliša i socijalnih elemenata. Negativan utjecaj na okoliš znači slabljenje ekonomije i obratno; to je ujedno i temeljno načelo Brutlantskog pristupa. Ako se okolišni i socijalni ciljevi promatraju kao nezavisni entiteti takav pristup vodi do dugoročnih ekonomskih i socijalnih utjecaja ( Caccia, 2001).

### 3.4.2. Političke promjene u funkciji održivog razvoja

Kako je već ranije istaknuto, politički okvir ključan je za postizanje ciljeva održivog razvoja pri čemu se problem pojavljuje u činjenici da politički čelnici na nacionalnoj razini planiraju u kontekstu slijedećih političkih izbora i odluke donose kroz koncept mogućnosti da ostvare politički reizbor, odnosno teško se odlučuju na donošenje odluka koje bi na izborima mogle biti percipirane kao politički štetne ( u pravilu takve odluke često se odgađaju ili mijenjaju kako ne bi uvrijedile birače).

Republika Hrvatska je u političkim promjenama prošla tranziciju od socijalističke države do kapitalistički orijentiranog tržišta i zapravo još uvijek osjeća posljedice tranzicije. Kapitalizam je prema nekim autorima ( Lovins, Hawken, Anderson) „financijski isplativa, neodrživa aberacija u ljudskom razvoju...koja zanemaruje pridodati bilo kakvu važnost prirodnim resursima kao niti socijalnim i kulturnim sustavima koji su temelj ljudskog kapitala“. Održivi razvoj sa druge strane je koncept koji se implementira horizontalno kroz sve upravljačke strukture, budući da njegova primjena jednako obuhvaća sve dijelove sustava ( industriju, financije, razvoj i dr.). u tom kontekstu prepreka koju postavlja upravljačka struktura koja se sastoji od većeg broja odjela od kojih stanovit dio njih ima ovlasti koje se prepliću sa drugima na vertikalnoj razini prilikom čega se događa da odjeli nemaju ujednačeno djelovanje.

U modernim liberalnim demokracijama političari ( slijedom toga politički procesi) se susreću sa natjecateljskim situacijama i ponekad konfliktnim interesima koji zahtijevaju proces medijacije i /ili pokušaj pronalaska kompromisa ( takve situacije se mogu podvesti pod izraz da je „politika umijeće mogućeg“); rezultat političkih procesa na način na koji se prakticiraju u demokratskim sustavima je taj da je promjena uvijek neznčajna i da ju karakterizira način rada „korak po korak“ (Caccia, 2001). Za komparaciju, održivi razvoj zahtjeva drastične promjene slične onima kada je u Kyotu usvojen protokol o klimatskim promjenama; paralelno vlade država mogu se jedino nadati da će implementirati jedan ili dva temeljna pravila u četverogodišnjem razdoblju, i čak i tada to rade kroz prizmu političkog kapitala kroz izbore.

Najvažnije političke promjene u funkciji održivog razvoja postignute su odlukom Republike Hrvatske da postane članica Europske unije jer je održivi razvoj zacrtan kao najviši dugoročni cilj Europske unije. Strategija održivog razvoja Europske unije u svom revidiranom obliku iz 2006. godine čini okvir za dugoročnu viziju održivosti; u istoj se gospodarski rast, socijalna kohezija i zaštita okoliša međusobno podržavaju; kao rezultat toga Europska unija je u posljednjih nekoliko godina cilj održivog razvoja integrirala u širok raspon politika ( Haken, 2009). U kontekstu pristupanja Europskoj uniji razmatraju se i pitanja koncepta održivog razvoja kao nositelja društvenih i političkih promjena te globalni i lokalni izazovi u stvaranju adekvatnog zakonodavnog okvira ta njegove primjene.

Republika Hrvatska relativno se rano uključila u svjetske i europske procese dogovora o održivom razvoju i započela političke procese u funkciji održivog razvoja; 1972. donijela je „Rezoluciju o zaštiti čovjekove sredine“; procjena utjecaja na okoliš propisana je 1980. godine a provodi se još od sredine 70-ih godina a 1992. je usvojena „Deklaracija o zaštiti okoliša“ (Narodne Novine 34/92) kojom se Hrvatska opredjeljuje za održivi razvoj i koji sadrži važne odrednice (Pavić-Rogošić, 2009):

- postavke o pristupu Republike Hrvatske međunarodnim ugovorima iz područja zaštite okoliša te o suradnji s međunarodnim organizacijama;
- opredjeljenje na gospodarski održiv razvoj temeljen na opstojnoj poljoprivredi i šumarstvu;
- pomorstvu i turizmu te gospodarstvu i industriji zasnovanoj na ekološki dopustivim tehnologijama
- energetska politika usmjerena na energetska učinkovitost i postupno uvođenje obnovljivih izvora
- pravo pojedinca da zna i da ima pristup informacijama o stanju okoliša i prirodnih resursa,
- pravo da bude konzultiran i da sudjeluje u odlučivanju o aktivnostima koje će imati značajan utjecaj na okoliš, te pravo na zakonska sredstva i naknadu za one čije je zdravlje ili okoliš bio ili može biti ozbiljno ugroženo.

Unatoč tom rano donesenom dokumentu održivog razvoja, sustavno povezivanje zaštite prostora i okoliša s razvojem i socijalnim pitanjima zastalo je na načelnim opredjeljenjima



koja se ponavljaju u nizu pojedinačnih pravnih i programskih dokumenata. Iako se zaštita okoliša, kao zasebno zakonodavno područje koje zahtijeva integralnost i međusektorsko usklađivanje, snažno razvija od sredine devedesetih godina, nije se uspjela integrirati u razvojno odlučivanje.

Republika Hrvatska je podržala Agendu 21 i Plan djelovanja koji su usvojeni 1992. na konferenciji u Riju, te preuzela obveze koje proizlaze iz *Milenijske deklaracije* i *Milenijskih ciljeva razvoja* usvojenih na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda 2000. godine; Nacionalna izvješća o provedbi ciljeva Milenijske deklaracije izrađena su 2004. i 2006. godine. U Načelima razvoja Republike Hrvatske koje je usvojila u lipnju 2001., Vlada je ponovno odredila da će se razvoj Hrvatske u 21. stoljeću zasnivati na konceptu održivog razvoja. Autori Načela navode da stanje u kojem se Hrvatska nalazila nije bilo održivo, ni u društvenom, niti u gospodarskom smislu, te da preobražaj u uspješno društvo 21. stoljeća zahtijeva nastavak krupnih, sveobuhvatnih i neodgodivih promjena i postavljanje temelja europske Hrvatske kao civilnog, ekonomski uspješnog i demokratskog društva (Pavić-Rogošić, 2009). To znači izgradnju djelotvorne pravne države, aktivno prihvaćanje globalnih integracijskih procesa, promjenu odnosa između pojedinca i društva, promjenu mentaliteta i izgradnju prepoznatljivog identiteta te osiguravanje standarda koji su joj omogućili punopravno članstvo u Europskoj uniji.

### 3.5. Efikasna integracija politike i održivog razvoja zaštićenog područja

Kako bi se održala harmonija između dominantnih socijalnih vrijednosti ili ciljeva (kao što su demokracija ili socijalna pravda) održivi razvoj mora biti podržan od strane države ili ta ista država mora osigurati dio institucionalnog prostora unutar kojeg isto može biti iskomunicirano, da se o tome može razgovarati i da se može promovirati. Održivi razvoj zahtjeva otvorenu i javnu deliberaciju, slobodnu razmjenu ideja i kompetitivnosti a kao cilj državne/regionalne politike zahtjeva i društvenu, demokratsku odgovornost i legitimnost.

Najvažniji argument koji su kroz povijest istaknuli mnogi političari i čelnici industrija je da su zaštita okoliša /prirode i ekonomski razvoj nekompatibilni ciljevi iako je upravo suprotno točno: ekonomski razvoj ovisi o održivom, funkcionalnom i prirodnom okolišu. Politički argument koji se pritom mora provesti je da se u budućnost mora investirati kroz portofolio regionalnih, državnih i lokalnih politika i programa; takve politike su važne ali i komplicirane i traže dugoročno razmišljanje i donošenje teških odluka (Cohen, 2012.).

Hrvatska je (tada još kao država zemlja kandidat za članstvo u Europskoj Uniji) također pristupila izradi Strategije održivog razvoja čiji je prvi nacrt doživio predstavljanje na javnoj raspravi u listopadu 2008. godine. Za komparaciju, iako različite u svojim formatima, Nacionalnim Strategijama zemalja Europske unije zajednička je potpuna predanost nacionalnom razvoju temeljenom na smjernicama održivog razvoja te je jasno preuzimanje odgovornosti odnosno vlasništva samog vrha Vlade za sadržaj i odgovornost provedbe ovih Strategija. Neophodno je za ovakvu vrstu dokumenta koji zadire u sve sektore društva da za provedbu odgovornost preuzimaju najviše vladajuće instance jer se jedino tako može očekivati koordinirana provedba na svim razinama i u svim sektorima (Matešić, 2008).

No iako koordinaciju provedbe ovakvog dokumenta treba kontrolirati središnja vlast, ipak je za njenu provedbu potreban angažman svih građana države i svih njenih institucija. Održivi razvoj nije samo način upravljanja već i proizvodnje, ponašanja, potrošnje i odluka svih razina i svih profila te je provediva jedino ako se u njenu provedbu uključe svi relevantni akteri. Stoga je primjerice Strategija Velike Britanije fokusirana da „omogućiti, ohrabriti i uključiti ljude i njihove zajednice da se pokrenu prema održivosti prepoznajući da Vlada mora *predvoditi primjerom* (UK SDS, 2005:26)“. Vlada stoga promišlja politike koje

donosi na način da usmjeri građane da se ponašaju drugačije, znajući da će danas novo ponašanje sutra postati normom. No da bi svi prihvatili nove smjernice ponašanja koje preporuča strategija, građani se moraju osjetiti dijelom ovog procesa stoga je nužno da strategiju donosi Vlada u suradnji i dijalogu sa svim zainteresiranim stranama (Matešić, 2008).

Posebno je važno proučiti način na koji se Vlade Europskih zemalja odnose prema okolišnim poticajima i taksama. Naglašavajući da su okolišne takse drugačije u svojoj temeljnoj svrsi od drugih taksa jer njihova uloga je prvenstveno da potiče okolišno prihvatljivije ponašanje, a ne nužno ubiranje poreza, ove se takse donose na način (Matešić, 2008.);

- da se na vrijeme obznani planiranje uvođenja takse što će omogućiti svima da uz prilagodbu izbjegnu plaćanje;
- vraćanjem dijela uplaćenih sredstava zagađivaču kako bi se ubrzale promjene;
- pregovorima o smanjenju naknada uz uzvrat investiranja zagađivača u čiste tehnologije i sl.

No nisu uvijek takse najbolje rješenje, nekad su dobrovoljni sporazumi, trgovanje kvotama i druge mjere učinkovitije te je stoga uvijek važno jasno komunicirati što se u zaštiti okoliša pojedinim mjerama želi postići, birati mjeru koja će uzrokovati najniže ekonomske troškove, a najviše potencijalne ekonomske koristi, osigurati da su promjene korektne i da ne donose preveliki teret na izložene skupine te osigurati javno prihvaćanje. U pravilu, funkcija i uloga države ( i sa političkog aspekta ali i promatrano kroz prizmu pristupanja Europskoj uniji i približavanju okolišnih standarda zemalja Europske unije) je da akte koji se odnose na zaštitu okoliša ( uključujući i Strategiju) integrira u zakonodavstvo na način da se stvore učinkoviti poticajni mehanizmi za provedbu Strategije.

### **3.6. Razvojna ograničenja determiniranog političkog okvira**

Generalno razvojno ograničenje kada je upravljanje zaštićenim područjem u pitanju je ustaljena promjena smjernica politike zaštite okoliša ili prirode koja se manifestira kroz dopune i izmjene zakona o zaštiti prirode, pri čemu je evidentan izostanak dugoročnog strateškog razvoja politika zaštite okoliša i prirode. Promatrano u kontekstu zakonodavnih smjernica, u Republici Hrvatskoj olakotna okolnost leži u obavezi primjene europske legislative po pitanju zaštite okoliša i prirode, ali proizvoljna i dalje ostaje mogućnost regulacije nacionalnog zakonodavstva u smislu upravljanja zaštićenim područjem te izostanak dosljedne primjene jedne vrste „modela“ na ista. Drugo ograničenje je stvaranje privida kontrole upravljanja nad zaštićenim područjima budući da normativni akti postoje ali jednako tako postoji velik prostor ( kod izravnog upravljačkog odlučivanja) za slobodna tumačenja zakona pri čemu pojedine stvari nisu dovoljno detaljno razrađene aktima niže vrste u odnosu na temeljne akte.

Koliko god politički utjecaj na zaštićeno područje jedini ima dugoročno protektivan karakter u smislu određenja zakonskog okvira, jednako toliko politički utjecaj definira dugoročnu stabilnost istog. Prirodno je da se kroz izmjene i dopune normativnih akata usvajaju nove afirmativne smjernice u pravcu zaštite prirode; ponekad međutim politički utjecaj na zakonodavne akte ne ide u smjeru zaštite ( ili samo prividno ide u smjeru zaštite) već se kroz zakonodavni okvir pokušava progurati ekonomski interes, kao u primjeru prijedloga zakona o zaštiti prirode predstavljenom početkom 2012. godine u kojem je naglasak stavljen na koncesioniranje komercijalnih djelatnosti unutar zaštićenih područja. Politički okvir, nadalje predstavlja i limitatora razvoja zaštićenog područja, onemogućavajući da se ekonomski potencijal zaštićenog područja u potpunosti razvije što ne mora biti nužno negativno u smislu nadzora nad razvojnom ekspanzijom zaštićenog područja.

Bitno razvojno ograničenje odnosi se i na političku dimenziju upravljanja zaštićenim područjem budući da se političke odluke (ne)izravno implementiraju u relevantne strateške ali i svakodnevne upravljačke/rukovodne procese, što u pojedinim slučajevima upravljanja može ići toliko nisko da se politički utjecaj može prepoznati i u zapošljavanju djelatnika najniže kvalifikacijske strukture ( kada se ispuni formalni uvjet u obliku natječaja ali se u konačnom izboru prioritet daje politički/stranački bliskom kandidatu).

U normativnom smislu razvojna ograničenja mogu uključivati limitiranje građevinskih zona odnosno plansko ograničavanje turističke ekspanzije u smislu očuvanja održivosti zaštićenih područja što se regulira donošenjem strateških prostornih planova zaštićenih područja. Prostorne planove zaštićenih područja donosi zakonodavno tijelo države (za nacionalne parkove) uz obaveznu konzultaciju svih dionika na zaštićenom području na koje isti utječe ili može utjecati te struke koja određuje koje dijelove područja treba izostaviti iz upotrebe u ekonomskom smislu, pri čemu je politički utjecaj ( iako često nevidljiv) prisutan, i manifestira se kroz lobiranje da se pojedini dijelovi zaštićenog područja zadrže odnosno prenamijene u građevinsko zemljište ( opasnost sprege politike svih razina i građevinskog lobija).

U tranzicijskim državama teško je iz procesa odlučivanja izuzeti politički element budući da je politički, društveni ili individualni utjecaj izrazito prisutan, često pokazuje više od jednog smjera te u konačnici dovodi do konfuzije u smislu strateške orijentiranosti procesa zaštite prirode. Dodatna opasnost determiniranog političkog okvira proizlazi iz činjenice da isti često nije postavljen sukladno smjernicama načela zaštite prirode već u manjoj ili većoj mjeri reflektira stavove pojedine političke opcije nastojeći ih uključiti u formalno-pravni okvir postavljen ( u slučaju Hrvatske) od strane Europske unije. Dodatno, unutar definiranog okvira postoji širok prostor za proizvoljne interpretacije pojedinih elemenata istog, odnosno zakonodavac u bilo kojem trenutku ima mogućnost promijeniti smjernice zaštite prirode da bi ih uskladio sa europskim standardima ili napravio prostor za npr. integraciju privatnog kapitala u područja kojima u pravilu upravlja država.

### **3.7. Sprega formalnih političkih upravljačkih funkcija i odgovornosti za upravljanje zaštićenim područjima**

Kako je ranije naglašeno, sukladno primarno Zakonu o zaštiti prirode te sekundarno Statutu svakog zaštićenog područja pojedinačno, političko tijelo koje vrši upravljačku funkciju u zaštićenom području je Upravno vijeće čijeg predsjednika i članove imenuje i razrješuje ministar nadležan za poslove zaštite prirode (ZZP, 2012); paralelno voditelj ustanove koja upravlja zaštićenim područjem je ravnatelj koji je sukladno statutarnim odredbama odgovoran za „zakonitost rada i poslovanja Ustanove“ ( Statut JU NP PJ, 2006). Uz navedeno Ravnatelj ustanove ima ovlasti sklopiti pravni posao čija vrijednost ne prelazi iznos od 200.000,00 kuna a ostale pravne poslove uz suglasnost Upravnog vijeća ( od 200.000,00 do 1,5 milijuna kuna) odnosno osnivača ( iznad 1,5 milijuna kuna) sukladno Statutu (Statut JU NPPJ, 2006). Osim toga, unutar ovlasti i obaveza Upravnog vijeća je i usvajanje Financijskog plana odnosno Plana nabave te Godišnjeg plana zaštite ( potonji uz suglasnost Ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode).

Teoretski gledano, sukladno iznesenim ovlastima Upravno vijeće može znatno ograničiti ili u potpunosti zaustaviti normalno funkcioniranje rada Ustanove, na način da odbije usvojiti temeljne upravljačke akte; ili može utjecati na znatne izmjene u planiranoj raspodjeli sredstava za naredno razdoblje. Jednako tako, osovina ministarstvo-upravno vijeće – ravnatelj može ( ako se radi o situaciji kada nema razilaženja u političkoj ili konceptualnoj osnovi) na legalan način utjecati na raspored financijskih sredstava na ne nužno najbolji način za samu Ustanovu, odnosno u pozitivnom smislu zajedničkim snagama učiniti da Ustanova multiplicira pozitivne rezultate ( npr. pomoć pri dobivanju sredstava iz EZ fondova, rasterećenje od kamate iz jamstava osnivača uz uvjet otplate glavnice i sl.).

Također, intenzitet utjecaja Upravnog vijeća na Ravnatelje ustanova koje upravljaju zaštićenim područjem izravno je ovisan o potencijalu same ustanove i njenoj financijskoj situaciji; utjecaj na zaštićena područja koja se samofinanciraju i koja godišnje raspolažu visokim iznosima financijskih sredstava znatno je veći od onih područja koja u potpunosti ovise o osnivaču i nemaju prihode od vlastitih djelatnosti. U pravilu iskustvo pokazuje da je politički (slijedom čega i upravljački) utjecaj izrazito velik u zaštićenim područjima koja prihode generiraju samostalno ( u Hrvatskoj su to na primjer NP Plitvička, jezera, NP Krka i

NP Brijuni) dok ostala zaštićena područja ne trpe velik pritisak prilikom političke promjene nacionalnoj razini jer sredstva za rad osiguravaju iz državne blagajne.

U upravljanju zaštićenim područjem (ako je suditi prema dosadašnjim iskustvima u Republici Hrvatskoj) lako je uočiti nastojanje da i političko upravljačko tijelo koje imenuje ministar (Upravno vijeće) i voditelj ustanove (Ravnatelj) budu pripadnici istog političkog opredjeljenja; međutim, prilikom promjene vlasti na nacionalnoj razini često se događa da političko tijelo koje upravlja zaštićenim područjem promjeni Upravno vijeće dok mandat Ravnatelja ne prati političke promjene na nacionalnoj razini pri čemu nerijetko dolazi do razilaženja u načinu razmišljanja i upravljanja zaštićenim područjem. Do posebno komplicirane situacije dolazi u slučaju ako je politika nacionalne razine jedne političke opcije ( istovjetna Upravnom vijeću), lokalna politička vlast ( koja u pojedinim slučajevima, osobito ako se radi o ustanovi koja zapošljava znatan dio lokalnog stanovništva, polaže „pravo“ na zaštićeno područje) druge političke opcije ( istovjetna Ravnatelj) jer u tom slučaju često dolazi do dugoročnih političkih pregovora kako bi se pronašao konsenzus oko podjele upravljačkih funkcija zaštićenog područja.

#### **4. CASE STUDY: JAVNA USTANOVA NACIONALNI PARK PLITVIČKA JEZERA**

Nakon donošenja Ustava Demokratske Federativne Jugoslavije 1946. godine jedan od prvih prihvaćenih zakona bio je Opći zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti (Opći zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti, 1945, čl.1.) dok se tek Općim zakonom o šumama 1947. godine otvara mogućnost osnivanja nacionalnog parka, međutim „Čvrsta pravna podloga i društveno-materijalni uvjeti za efikasnu zaštitu prirode ostvareni su istom nakon oslobođenja kad su prirodna bogatstva postala općedruštvenom svojinom“ (Alfieri, 1960.)

Prve inicijative za zaštitu Plitvičkih jezera datiraju još iz 1890. godine kada se rodila ideja o osnivanju „Društva za uređenje i poljepšavanje Plitvičkih jezera i okolice“; tadašnja je Vlada 1893. godine omogućila osnivanje društva sa sjedištem u Zagrebu ( Vidaković, 1990.).

Iako zaštita prirode u tada Saveznoj Republici Hrvatskoj dobiva puno priznanje neposredno nakon Drugog Svjetskog rata (1945. godine) kada se Općim zakonom o šumama omogućuje da se pojedina područja proglašaju nacionalnim parkom, činjenica da su Plitvička jezera 1928/1929. godine na temelju zakonske osnove „o zaštiti Plitvičkih jezera i okolice“ (Šafer, 1958) odnosno na temelju Zakona o šumama i lovu te posebnim financijskim zakonom bivše Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca donesenim 28. ožujka 1928. godine ( Kolar Dimitrijević, 1994; 268) proglašena nacionalnim parkom iako samo na jednu godinu (Vidaković, 1989.), što ih čini prvim nacionalnim parkom jugoistočne Europe. U tom kontekstu značaj Plitvičkih jezera u povijesnim razmjerima postaje višeznačan i jedinstven - Plitvička jezera prvi su privremenim aktom proglašeni nacionalni park u jugoistočnoj Europi; prvi nacionalni park proglašen u Narodnoj Republici Hrvatskoj odnosno Republici Hrvatskoj; prvi nacionalni park u Republici Hrvatskoj koji je ostvario posjetu veću od milijun posjetitelja u jednoj godini te prvi i jedini nacionalni park u svijetu koji se samofinancira (Vidaković, 2003).

Godine 1949. Plitvička jezera proglašena su nacionalnim parkom a iste godine osnovana je i uprava Nacionalnog parka Plitvička jezera. Tekst Zakona o proglašenju Plitvičkih jezera nacionalnim parkom („Narodne novine“ 29/49, 34/65), prvog i najstarijeg nacionalnog parka u Republici Hrvatskoj glasi:



*Na temelju članka 74. točke 6. Ustava Narodne Republike Hrvatske Prezidijum Sabora Narodne Republike Hrvatske proglašuje Zakon o proglašenju Plitvičkih Jezera nacionalnim parkom koji je donio Sabor Narodne Republike Hrvatske na V. redovnom zasjedanju, a koji glasi:*

*Član 1.*

*Plitvička jezera, kao predjel naročite prirodne ljepote, proglašavaju se nacionalnim parkom Narodne Republike Hrvatske.*

*Član 2.*

*Područje nacionalnog parka obuhvaća one dijelove kotara Titova Korenica, Otočac, Slunj i Ogulin oko Plitvičkih jezera, koji u šumsko - uzgonom, lovnom i turističkom pogledu sačinjavaju jednu cjelinu. Točne granice nacionalnog parka odredit će ministar šumarstva Narodne Republike Hrvatske u sporazumu s predsjednikom Vlade Narodne Republike Hrvatske.*

*Član 3.*

*Bliže propise o upravljanju nacionalnim parkom donijet će Vlada Narodne Republike Hrvatske uredbom.*

*Član 4.*

*Ovaj Zakon stupa na snagu danom objavljivanja u Narodnim novinama. U. broj 22, Zagreb, 8. travnja 1949. Prezidijum Sabora Narodne Republike Hrvatske Tajnik: Jure Franičević, v.r. Predsjednik: Vladimir Nazor, v.r.*

Plitvička jezera osobita su geološka i hidrogeološka krška pojava sastavljena od niza od 16 stepenasto poredanih većih jezera i nekoliko manjih, odvojenih sedrenim barijerama, za koje je bilo odlučno razdoblje od posljednjih desetak tisuća godina, u kojima su vladali ekološki odnosi slični današnjima pogodni za taloženje sedre i nastanak jezera. U njihovu stvaranju važnu su ulogu imale i imaju sedrotvorne biljke, alge i mahovine, pa je to veoma osjetljiv biodinamički sustav (Meštrov, 2006). U Nacionalnom parku Plitvička jezera pregrade između jezera, preko kojih padaju slapovi nastaju kada se fizičko - kemijskim i biološkim osobitostima iz vode izlučuje kalcijev karbonat ili kalцит ( $\text{CaCO}_3$ ) i taloži na dnu jezera, te na potopljenim predmetima. On ujedno izgrađuje podvodne pragove i pregradne (barijere), koje se izdižu iznad vode rastući stalno u visinu i širinu. Pregrade predstavljaju vapnenaste tvorevine, koje su tvrdi, šupljikavi i lomljivi vapnenac, prepun ostataka mikroskopskih alga i okamenjenih vodenih mahovina što rastu na slapovima. Takva tvorevina naziva se sedra, travertin ili tufa. Znameniti istraživač procesa stvaranja sedre na Plitvičkim

jezerima Ivo Pevalek napisao je 1926. g.: "Suština Plitvičkih jezera leži u sedri i sedrotvornom bilju (sedrotvorci) i to algama i mahovinama. Bezbroj različitih slapova, raznolične pregrade između pojedinih jezera i jezeraca, pa jedinstvene spilje izradilo je sedrotvorno bilje"<sup>24</sup>. Stalno i neprekinuto stvaranje fitogene sedre na Plitvičkim jezerima prirodni je i osnovni fenomen Nacionalnog parka, te uvjet njihove opstojnosti (Stilinović, 2006).

Plitvička jezera smještena su u prostoru jugoistočne Europe na dodiru Korduna i Like te ogulinsko plašćanske udoline na samom izvoru krške rijeke Korane - na visini od 480 do 636 m nad morem - na obroncima Male Kapele i Plješevice (Božičević, 2005).

Plitvička jezera primarno su zaštićeno područje, vjerojatno puno poznatije po svojoj turističkoj funkciji koja proizlazi iz smisla postojanja nacionalnog parka kao zaštićenog područja, a to je zaštititi osobite prirodne i kulturne vrijednosti od nacionalnog i međunarodnog značaja radi znanstvenog, obrazovnog i rekreacijskog korištenja. Bez posjetitelja kojeg dovodi turizam taj se smisao gubi. Turizam u parku danas produkt je njegovih razvojnih epoha u prošlosti.

U literaturi se počinju spominjati još u 16. stoljeću. Unatoč tome, ona sve do polovice 19. stoljeća zbog povijesnih okolnosti ostaju slabo poznata te ih u tom razdoblju posjećuju ih tek rijetki putnici i prolaznici avanturisti. Zbog nesigurnosti i blizine turske opasnosti ovaj se tada gotovo divlji kraj u onovremenim spisima naziva „Vražji vrt“ - „*Hortus diabolus*“. Smirivanjem stanja na Austrijsko-turskoj granici u 19. stoljeća kraj Plitvičkih jezera postaje zanimljiv ponajprije vojnim zapovjednicima. Tada započinju i opširnija topografska snimanja Plitvičkih jezera<sup>25</sup>.

Na inicijativu i financijskim sredstvima vojnih časnika, 1861./1862. godine gradi se prvi objekt za smještaj putnika prozvan Turističkom, Putničkom ili Carskom kućom. Kuća iz početka ima samo tri sobe i proširuje se nekoliko puta, a naročito za boravka kraljevine Štefanije 1888. godine dok se prva značajnija ugostiteljska ponuda oformljuje krajem 19. stoljeća. Početak razvoja turističkih putovanja na Plitvička jezera vezan je za kraj 19. stoljeća i aktivnosti Društva za zaštitu i poljepšavanje Plitvičkih jezera u Hrvatskoj osnovanog 1893. godine u Zagrebu na inicijativu prof.dr. Gustava Janečeka. Društvo čiji su članovi redom

---

<sup>24</sup>[www.np-plitvicka-jezera.hr](http://www.np-plitvicka-jezera.hr) (01.02.2013.)

<sup>25</sup>[www.np-plitvicka-jezera.hr](http://www.np-plitvicka-jezera.hr) (01.02.2013.)

pripadnici tadašnjeg znanstvenog i kulturnog kruga (Gustav Janeček, Katarina Milka Trnina, grofovi Pejačevići) prvo je značajnije krenulo u formiranje turističke ponude i započelo rad na polju motiviranja dolaska posjetitelja na Plitvička jezera. U svojim pravilima Društvo po prvi puta u plitvički prostor uvodi planski pristup izgradnji turističke infrastrukture u želji da se ona prikažu što većem broju posjetitelja. U razdoblju od 1894. do 1896. godine Društvo gradi hotel sa 28 soba u stilu krajiških čardaka ponad jezera Kozjak, a za vožnju po Kozjaku nabavlja dvije lađe. Uređuju se staze, putovi i odmorišta, postavljaju putokazi i natpisi, klupe i svjetiljke. Društvo izrađuje i distribuira plakate o Plitvičkim jezerima, a u domaće i strane tiskovine uvrštava članke o njima. Brojne staze i putovi unutar prvobitnog sustava obilaska jezera prozvani su po članovima Bečke carske obitelji od kojih su mnogi kao nadvojvoda Josip, car Franjo I i carica Karolina Augusta, kraljevine Štefanija i Doroteja posjetili Plitvička jezera pa tako nastaju Dorotejin put kanjonom Donjih jezera, Štefanijin put obalom jezera Kozjak, Štefanijin otok na jezeru Kozjak, Prinčev put uz Veliku Poljanu do jezera Kozjak te Veliki brod odnosno pristanište na Kozjaku<sup>26</sup>.

Nakon niza znanstvenih istraživanja, a posebno onih dr. Ive Pevaleka koji je prvi obrazložio fenomen nastanka sedre i formiranja jezera 1928. godine, potpuno sazrijeva svijest o potrebi proglašenja Plitvičkih jezera nacionalnim parkom. Iako je još 1925. godine Društvo za uređenje i poljepšavanje Plitvičkih jezera uputilo na pregled Ministarstvu šuma i ruda prijedlog zakonske osnove za zaštitu Plitvičkih jezera, tek su 1928. godine Plitvička jezera godišnjim financijskim zakonom proglašena prvim hrvatskim nacionalnim parkom. Nažalost, ta zaštita nije zaživjela i trajala je tek godinu dana.

Između dva svjetska rata nema značajnijeg turističkog razvoja, a izvršen je i pokušaj parcelacije jezerskih zona u svrhu intenzivnije izgradnje. Nakon drugog svjetskog rata i proglašenja nacionalnim parkom 8. travnja 1949. godine, opći val razvoja turizma zahvaća i prostor Plitvičkih jezera i turizam postaje djelatnost koja će valorizirati ovo zaštićeno područje. Razvoju turizma sve se više pristupa planski i 1950. godine radi se prvi regionalni plan uređenja koji je regulirao način izgradnje staza i mostova za posjetitelje kao i objekata, uz uvjet da se zadrži dojam netaknute prirode. U razdoblju 1954.-1958. godine gradi se hotel Plitvice te niz drugih objekata od kojih je posebno zanimljiv tzv. „Objekt 99“, odnosno raskošna Vila izvor sagrađena za Josipa Broza Tita koji je u njoj boravio nekoliko puta.

---

<sup>26</sup> Ibidem

Šezdesetih godina 20-tog stoljeća podignut je sustav drvenih staza i mostića, a sedamdesetih su kupljena dva vlaka koji uz električne brodove na jezeru Kozjak prirodu još više približavaju posjetiteljima. U cilju zaštite prostora od izuzetne vrijednosti 1979. godine Plitvička jezera su uvrštena na UNESCO-vu Listu svjetske prirodne i kulturne baštine. Tijekom sedamdesetih i osamdesetih godina 20-og stoljeća zabilježen je najintenzivniji rast broja posjetitelja i gradnje novih kapaciteta.

Poslije Domovinskog rata za vrijeme kojeg je područje nacionalnog parka bilo nepristupačno posjetiteljima a turistička infrastruktura uvelike uništena, turizam u nacionalnom parku je vrlo brzo ponovo zaživio. Danas turizam u nacionalnim parkovima, parkovima prirode i ostalim zaštićenim područjima čini jedan od najbrže rastućih segmenata turističke potražnje na svjetskom turističkom tržištu, što dodatno potvrđuje činjenica da proglašenje nekog prirodnog prostora nacionalnim parkom rezultira povećanjem broja posjetitelja do 10% (THOMAS, 2006). U kontekstu današnjeg interesa za održivim razvojem treba naglasiti da je turizam paradoks koji može uzrokovati velike štete u zaštićenim područjima, napose ako se njime ne upravlja pravilno, a može biti i od velike koristi (Turizam;1996).

Iako ukupna površina Parka čini 29.685,15 ha, voda kao temeljna turistička atrakcija čini nešto više od 1% iste dok se ostatak odnosi na šume (75%) te ostale površine. Voda je temeljni čimbenik posebnosti Parka ali istovremeno i temeljni motiv zbog kojeg posjetitelji posjećuju Park, iako se u nekoliko zadnjih godina zona posjećivanja planirano proširuje i na šumski dio Parka kako bi se rasteretila postojeća zona posjećivanja. U sklopu Nacionalnog parka Plitvička jezera posluju hoteli „Jezero“, „Plitvice“, „Bellevue“ i „Grabovac“ te restorani „Lička kuća“ i „Poljana“ i „Borje“ kao i Auto kampovi Borje i Korana; upravo vlasništvo i upravljačka prava nad spomenutim objektima i naplata ulaznica osiguravaju Nacionalnom parku poziciju regionalno najvećeg turističkog i gospodarskog subjekta.

#### **4.1. Povijesni pregled političkog utjecaja na upravljanje Parkom u različitim državnim ustrojima**

Stavljanjem posebno vrijednih dijelova prirode pod zaštitu države ona se trajno zadržava u zatečenom stanju bez znatnog oštećivanja i nagrđivanja njenih dijelova, što je primarna zaštitna funkcija svakog nacionalnog parka (Vidaković, 1989.). Područje Nacionalnog parka Plitvička jezera od samog proglašenja do danas predmet je interesa države koja je u isto vrijeme i osnivač i temeljno upravljačko tijelo koje definira razvoj zaštićenog područja.

Od trenutka proglašenja Plitvičkih jezera zaštićenim područjem do proglašenja neovisnosti Republike Hrvatske politički utjecaj odvijao se kroz ukupno tri (3) faze ovisno o političkoj poziciji i državnom ustroju unutar kojeg je isti funkcionirao:

- Za vrijeme Savezne Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ);
- Nakon proglašenja neovisnosti Republike Hrvatske 1990. godine te
- U kontekstu pristupanja i članstva Republike u Hrvatske Europskoj uniji.

Svako od navedenih ustroja imalo je svoja obilježja i različitosti; ono što im je svima zajedničko je strateška pozicija koju unutar svih ustroja ima Nacionalni park Plitvička jezera: za vrijeme SFRJ Plitvička jezera predstavljala su sinonim za zaštitu prirode kao prvo zaštićeno područje u regiji ujedno upisano i na listu UNESCO-ve svjetske prirodne baštine; u procesu postizanja neovisnosti Republike Hrvatske Plitvička jezera među prvim su područjima koja su okupirana kako zbog međunarodnog značaja tako i zbog svoje strateške geoprometne pozicije; u kontekstu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji pitanja zaštite prirode značajno dobivaju na važnosti pri čemu Plitvička jezera postaju egzemplarni primjer efikasnog suživota zaštite prirode i održivog razvoja koji uz temeljne funkcije ispunjava i onu o financijskoj održivosti odnosno uspješnoj održivoj valorizaciji područja.

Još jedna konstanta koja se može primijetiti u sva tri navedena razdoblja je politički utjecaj na razvoj i funkcioniranje Plitvičkih jezera, ponekad kao izravno delegiranje političkih tijela u procese donošenja odluka a ponekad putem implementacije normativnih akata kojima se regulira zaštita područja. Primjetna je međutim, razlika u pristupu zaštićenom području zavisno od državnog ustroja; u socijalističkom ustroju poznato je da su od Marxa i Engelsa nadalje, uključujući i velik broj marksista (Lenjin, Gramsci, Lukacs, Tito) osnovne teze u vezi s postavljenim pitanjem o državi i partiji u socijalizmu bile da: prvo, država mora u

socijalizmu odumirati i drugo, partija jest avangarda i vodeća politička snaga i u socijalizmu, ali ne i tutor nad radničkom klasom, ne »nosilac« novog društvenog uređenja, socijalizma, što može i treba da bude sama klasa (Vranicki, 1967). Prema istom autoru, socijalizam konstatira izrazitu dominaciju političke sfere života što ima reperkusije ne samo na karakter društvenih odnosa i položaj individuuma u socijalističkim zemljama ali i na koncepciju borbe za socijalizam u komunističkim partijama zapadnih zemalja. Sa druge strane, kapitalizam je društveno - ekonomski sustav u kojem se sredstva za proizvodnju nalaze u privatnom vlasništvu u kojem se proizvođače potiče da promoviraju društveni interes kroz realizaciju vlastitog interesa (Šarović,2012). Kapitalizam, prema Marksu, dolazi do svog kraja prije svega izazivanjem ekonomske krize koja se zasniva na tome da su proizvodni odnosi (privatno vlasništvo) postali kočnica za razvoj proizvodnih snaga, a ne razvojem procesa koji uništavaju prirodu i čovjeka. Međutim, i Marksovo ukazivanje na pustošenje zemljišta od strane kapitalizma čime se dovodi u pitanje opstanak budućih generacija (čovječanstva), nameće zaključak da radnici ne trebaju "čekati" da proizvodne snage dođu u sukob s proizvodnim (vlasničkim) odnosima, već da ih sve dramatičnije uništavanje prirode treba pokrenuti u odlučnu borbu protiv kapitalizma. Također, opće je stajalište da razvoj kapitalizma kao ekocidnog poretka uvjetuje i sve veće raslojavanje po bogatstvu, (Simonović, 2012).

Na primjeru Nacionalnog parka Plitvička jezera u socijalizmu je u upravljačkom smislu dominantna je prisutnost radnika u upravljanju Parkom; nakon proglašenja neovisnosti a sukladno novom političkom ustroju dominacija „društvenog“ formalno nestaje ali ostaje izuzetno prisutna u neposrednom upravljanju budući da većina kadrova zaposlenih u Parku potječe upravo iz socijalizma te da imaju sklonost smatrati Park društvenim ali i „vlastitim“, argumentirajući to činjenicom da su (u doba socijalizma) odvajali znatan dio vlastite zarade za potrebe društva koje je istom izgrađivalo hotele, naselja i ostalu infrastrukturu. Prisutnost tržišnog kapitalizma na primjeru Plitvičkih jezera vidljiva je samo kroz nužnost plasiranja svojih ponuda i usluga na tržište, odnosno kroz borbu sa konkurencijom ( primarno u smislu ponude komercijalnih sadržaja) dok svijest zaposlenih jednako kao i način rada, dijelom zbog izoliranosti od urbanih središta, veličine sustava te kadrovske strukture zaposlenika, pokazuje više značajki socijalizma nego kapitalizma. Plitvička jezera u organizacijskom i upravljačkom smislu prolaze proces tranzicije od socijalizma prema kapitalizmu pri čemu dodatni problemi nastaju iz činjenice da država ima upravljačka prava (društveni pristup) a poslovanje gravitira tržištu ( kapitalistički pristup).

#### 4.1.1. Strateška politička uloga Parka u SFRJ

Neposredno nakon Drugog svjetskog rata 1946. godine Ministarstvo narodne privrede povjerava Komitetu za turizam Narodne Republike Hrvatske nadzor nad cjelokupnim plitvičkim područjem te ga ujedno zadužuje da pobliže odredi te usmjeri i osposobi šumariju i ugostiteljsko poduzeće za zaštitu prirode odnosno turističku djelatnost, što postaje temelj za dvojno upravljanje plitvičkim područjem (Vidaković, 2000). U spomenutom razdoblju Plitvička jezera proglašavaju se Nacionalnim parkom ( 1949.); godinu dana poslije osniva se Uprava Nacionalnog parka Plitvička jezera i Ugostiteljsko poduzeće Plitvice. Uprava nacionalnog parka bila je „tipična državna uprava koja je funkcionirala na temelju posebnog zakona te se do 1965. godine financirala dijelom iz proračuna a dijelom iz vlastitih prihoda“ (Vidaković, 2000).

Godine 1954. Izvršno vijeće Sabora Narodne Republike Hrvatske donosi Uredbu o upravljanju nacionalnim parkovima u Hrvatskoj kojom se pobliže utvrđuju dužnosti i prava uprave Parka te osigurava provedba propisa i Zakona o proglašenju ( Uredba o upravljanju nacionalnim parkovima Izvršnog vijeća sabora, 1954.). Uredbom se ustanovljuju organi upravljanja, upravni odbor nacionalnog parka te Savjet za nacionalne parkove ( UUNPIVS, 1954).

Tadašnja upravna tijela bila su sastavljena od „znanstvenika i stručnjaka, članova iz društveno-političkih i privrednih institucija izvan Parka i dijelom iz njega“ (Vidaković, 2000).

#### Tablica 15. Pregled uprava nadležnih nad Plitvičkim jezerima u razdoblju od 1946. do 1995.

Razdoblje	Naziv uprava
1946.	Ministarstvo narodne privrede - Komitet za turizam NRH
08.04.1949.	Proglašenje NP Plitvička jezera
15.04.1950. -	Uprava za uređenje i izgradnju Plitvičkih jezera - Osnivanje Ugostiteljskog poduzeća Plitvice (1950.) Hotelsko poduzeće Plitvice ( 1965.)
1954.	Uredba o upravljanju nacionalnim parkovima
01.01.1954.	Osnivanje Uprave Nacionalnog parka Plitvička jezera
26.11.1969.	REFERENDUM O STVARANJU JEDINSTVENE ORGANIZACIJE ( NP + Hotelsko poduzeće „Plitvice“
01.01.1970.	Nacionalni park Plitvice, poduzeće za zaštitu prirode, hotelijerstvo, turizam i trgovinu
05.04.1972.	Koordinacijski odbor ( znanstveni i stručni radnici)
1991.-1995.	Privremena okupacija NP-a od strane JNA

Izvor: autorica prema dostupnim podacima iz JU NP PJ

Nakon objedinjavanja dviju uprava izabrana je uprava čiji su članovi kao i do tada bili ugledni pripadnici društva i zaposlenici Parka uz razliku da se „strogo dijeli funkcija upravljanja s cjelokupnim kompleksom Parka od onih koji su vezani neposredno uz ekonomske kategorije“ ( Vidaković, 2000). Uprava je u navedenom razdoblju uspostavila suradnju sa znanstvenim krugovima i znanstvenicima koji su postali sastavni dio odgovornih ljudi koji upravljaju Parkom te je u kontekstu odgovornijeg i učinkovitijeg upravljanja Nacionalnim parkom 1972. godine osnovan i Koordinacijski odbor u kojem je bilo trinaest znanstvenika i stručnjaka.

Godina koja je u navedenom razdoblju zabilježena kao „prva kojoj politika utječe na upravljanje Parkom“ bila je 1981. ( Vidaković, 2000.); tada su Nacionalnom parku pripojena sva ugostiteljska i trgovačka poduzeća na području općine Titova Korenica čime su dovedena u pitanje „izvorna načela o stvaranju jedinstvene organizacije za upravljanje Parkom“ (Vidaković, 2000.). Isti autor politički utjecaj argumentira činjenicom da se u navedenom razdoblju „ težište organizacije i upravljanja nacionalnim parkovima prenosi sve više u nadležnost općina pa i mjesnih zajednica čime se ugrožavaju ciljevi i sam status nacionalnog parka“ (Vidaković, 1989.).

U sklopu iznesenog razvoj Nacionalnog parka Plitvička jezera u periodu proglašenja 1949. godine do proglašenja neovisnosti Republike Hrvatske 1990. godine može se promatrati kroz ukupno tri razvojne faze ( Ivandić, Klarić et al., 1996.):

- Prva razvojna faza – 1949. godina kada je područje proglašeno Nacionalnim parkom čime su odbačeni svi drugi razvojni koncepti područja ( osim turističkog) koji su do tada bili aktualni ( šumarstvo, hidroenergetika, vodoprivreda);
- Druga razvojna faza – 1958. godine kada je izgrađen hotel Plitvice čime počinje razdoblje intenzivnijeg turističkog korištenja Nacionalnog parka; ova faza karakteristična je i po tome što se osim općenitog tretiranja Parka u skladu sa Zakonom o nacionalnim parkovima ne poduzimaju ozbiljnije mjere vezane uz zaštitu;
- Treća razvojna faza – 1977. – kada se za promet zatvara magistralna cesta preko Plitvičkog Ljeskovca koja je prolazila uz sama jezera i kada se izgradnja smještajnih objekata preusmjerava izvan granica Parka; razdoblje je prepoznatljivo i po uvrštenju Plitvičkih jezera na UNESCO-vu listu svjetske prirodne baštine 1979. godine.



U svim fazama politički utjecaj ( primarno temeljen na činjenici da je država i osnivač Nacionalnog parka) jasno je vidljiv te se manifestira kroz donošenje odluka koje se odnose na zaštićeno područje ali i kroz neposredan izbor upravljačkih i predstavničkih tijela koja su upravljala Parkom.

#### **4.1.2. Politički značaj Parka u doba tranzicije, osamostaljenja i formiranja samostalne i suverene države**

Strateška pozicija Nacionalnog parka Plitvička jezera, ne samo u geoprometnom smislu već i u smislu vrijednosti resursa zaštićenog područja upisanog na UNESCO-vu listu svjetske prirodne baštine potvrđena je i na primjeru Domovinskog rata započetog 1989. godine.

Nakon što su u ožujku 1991. Predsjedništvo SFRJ i Štab Vrhovne komande OS SFRJ najavili uvođenje izvanrednog stanja i rušenje vodstva Republike Hrvatske održava se "miting istine" na Plitvicama te se područje Nacionalnog parka Plitvička jezera pripaja općini Titova Korenica, odnosno SAO Krajini (Večernji list, 2013); uskoro milicajci iz Knina zauzimaju upravne zgrade NP-a Plitvice čime Izvršno vijeće Titova Korenica preuzima nacionalni park. Neposredno nakon pripajanja predsjednik Republike Hrvatske Franjo Tuđman donosi odluku o uvođenju ustavnopravnog poretka na području Nacionalnog parka. Paralelno, Predsjedništvo SFRJ izdaje Naredbu o rasformiranju svih nelegalnih oružanih snaga i o vraćanju oružja najbližim ustanovama ili jedinicama JNA dok su naoružani civili iz Titove Korenice natjerali Nikolu Lapova, direktora Nacionalnog parka "Plitvička jezera" da podnese ostavku. Od 1991. do 1995. godine Vlada Republike Hrvatske gubi upravljačka prava budući da se područje nalazi pod okupacijom te da Parkom upravlja uprava pod okupacijom o razdoblju kojeg ne postoje pismeni tragovi.

Dana 05. kolovoza 1995. godine Plitvička jezera oslobođena su privremene okupacije JNA; neposredno nakon toga osnivač ( Vlada RH) imenuje Povjerenstvo za vođenje investicija u Nacionalnom Parku koje Institutu za turizam povjerava izradu programa razvoja pod nazivom „Turistička revitalizacija NP Plitvička jezera u prijelaznom razdoblju“. Za navedeno razdoblje Vidaković (2000.) ističe da je od „1995. uprava Parka puki izvršitelj naredaba“ Vladinog povjerenstva za turističku revitalizaciju u Nacionalnom parku odnosno Državne uprave za zaštitu prirode i okoliša koje ga je naslijedilo, te da nema samostalnosti u radu, da se „ ne poštuju temeljna načela javnog djelovanja“ i da se „ informacije modeliraju u uskoj skupini“ (Vidaković,2000). Godine 1999. imenovano je Upravno vijeće u koje nisu imenovani „istaknuti znanstvenici i stručnjaci, nego „osobe imenovane na temelju političke podobnosti“ (Vidaković, 2000).

Tijekom četverogodišnje okupacije Plitvičkih jezera uništeni su ili teško devastirani gotovo svi gospodarski i stambeni objekti a turistički tokovi su u potpunosti prekinuti (Ivanić, Klarić et al, 1996). Neposredno nakon oslobađanja u kolovozu 1995. godine i vraćanja Uprave nacionalnog parka na Plitvička jezera u javnost je puštena informacija da su IUCN i IUCN promatrački centar svrstali nacionalni park u V. kategoriju zaštićenosti međunarodnih prirodnih vrijednosti ( Bilten IUCN, 1991.) čime je Parku ukinuta kategorija nacionalnog parka te je uvršten u kategoriju „zaštićeni kopneni krajolik“ ( Bilten IUCN, 1991.). za ovakav postupak moglo je biti više razloga ( Dujmović; 1996.):

- Krive informacije i malicioznost organa bivše savezne države i „hrvatska šutnja“;
- Činjenica da je upravljanje parkom u relativno dugom razdoblju bilo podređeno prioritetnoj ulozi glomaznog poduzeća kao generatora gospodarskog razvoja vrlo širokog okruženja pri čemu su razvijane djelatnosti nespojive sa temeljnim pojmom Nacionalnog parka iako ne na samom području Parka;
- Činjenica agresije i rata uz masovnu uporabu svih vrsta naoružanja u neposrednom okruženju Parka što je i kod IUCN izazvalo strah za očuvanje osjetljivih prirodnih vrijednosti.

Uprava Nacionalnog parka Plitvička jezera, Državna uprava za zaštitu kulturne i prirodne baštine, Ministarstvo kulture i Vlada Republike Hrvatske uložili su velike napore da se Plitvička jezera vrate u II. kategoriju; 1996. godine potvrđeno je vraćanje Plitvičkih jezera u II. kategoriju zaštite čime Nacionalni park ponovo preuzima obvezu poštivanja stečene IUCN-ove kategorizacije (Dujmović, 1996). Tijekom 1996. godine na zahtjev Republike Hrvatske u obilazak Nacionalnog parka došla je Višenacionalna komisija za brzu procjenu stanja centra za svjetsku baštinu UNESCO-a (Klarić,1996) kako bi:

- Utvrdila aktualno stanje ugroženosti područja Parka nakon oslobađanja;
- Identificirala mjere za obnovu integriteta resursa i njihovo učinkovito upravljanje;
- Odredila zahtjeve u cilju uklanjanja Plitvičkih jezera sa popisa ugrožene svjetske baštine na kojem se Park nalazio od 1992. godine;
- Osigurala obnovu na osnovama održivog razvoja.

Komisija je kroz ukupno osam poglavlja Izvješća jasno definirala sve segmente razvoja Plitvičkih jezera osvrnuvši se zaključno na potrebu osnivanja ministarstva koje će biti nadležno za poslove zaštite prirode i zaštićenih područja, što je kasnije i učinjeno ( Klarić,

1996). U smislu povratka turističkih aktivnosti na Plitvička jezera a na zahtjev Vlade Republike Hrvatske izrađena programska studija „Turistička revitalizacija Nacionalnog parka Plitvička jezera u prijelaznom razdoblju“ (Cetinski, 1996.) kao dio cjelovitog projekta „Programska osnova funkcioniranja i razvoja NP Plitvička jezera“ te je formirano Povjerenstvo Vlade za vođenje investicija u NP Plitvička jezera (Cetinski, 1996). Iako je UNESCO-va višenamjenska komisija u svom Izvješću istaknula da je koncept razvoja turizma na Plitvičkim jezerima :“...logičan okvir za dugoročnu obnovu prirodnih osobitosti Parka i njegovog integriteta ali da „... s vremenom prevladaju određene dvojbe glede održivog razvoja, uprave i samoodrživosti“ (Izvješće UNESCO, 1996) gđa Cetinski (u to vrijeme zamjenica ministra turizma i voditeljica Povjerenstva vlade za vođenje investicija u NP Plitvička jezera) iznosi stajalište da : „iako je Nacionalni park javna ustanova i stoga neprofitna organizacija nedvojbeno je da se poslovanje svake gospodarske djelatnosti pa i svakog gospodarskog subjekta mora temeljiti na načelima maksimalne interne efikasnosti poslovanja i optimiranja poslovnih rezultata dakako uz ograničenja koja podrazumijeva zaštita prostora“ (Cetinski,1996). Za financiranje usvojenog programa osigurana su kreditna sredstva u iznosu od 16 milijuna njemačkih maraka (koja Ustanova vraća i danas uz značajne kamate).

Za vrijeme i nakon prestanka okupacije Plitvičkih jezera upravljačka funkcija u cijelosti je prepuštena osnivaču (Vladi) koja je preko svojih tijela uspjela vratiti kategoriju Plitvičkim jezerima ali i učinila napore ( koji su kasnije osporavani sa aspekta zaštite prirode, posebno od strane prijeratne uprave) u obnovi smještajnih kapaciteta u vidu jamstava za podizanje kreditnih sredstava kako bi se omogućio povratak posjetitelja na Plitvička jezera.

#### **4.1.3. Politička pozicija Parka u kontekstu pristupanja Europskoj uniji**

Okolnosti u kojima je Nacionalni park Plitvička jezera dočeka ulazak u Europsku uniju specifične su u više od jednog segmenta. Ekološnim strategijama i zakonskoj legislativi unatoč, upravljanje Nacionalnim parkom nije uređeno sukladno europskim ekološnim normativima. Primarno se to odnosi na usvajanje Prostornog plana koji je u izradi više od šest godina, u koji su uložena znatna financijska sredstva i za koji je malo vjerojatno da će biti uskoro dovršen zbog konflikta na relaciji stručne službe Parka – izvođač studije - Ministarstvo zaštite okoliša i prirode. Trenutno važeći Prostorni plan donesen je 1984. godine kada postulati zaštite nisu bili na dovoljno visokoj razini odnosno isti nije usklađen sa pravnom stečevinom Europske unije sa kojom je usuglašeno nacionalno okolišno zakonodavstvo. Najveća zamjerka odnosi se na poziciju građevinskih zona kojih i u postojećem Prostornom planu ima znatan broj a koji Plan u izradi dodatno povećava, što bi svakako trebalo izbjeći budući da iste nisu predviđene izvan već unutar granica nacionalnog Parka, ponegdje na sasvim neprihvatljivim lokacijama, pri čemu je primjetan utjecaj građevinskog lobija budući da se broj posjetitelja kao i kapacitet privatnog smještaja svake godine značajno povećava. Prostorni plan nije završen niti usvojen prije ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju, te će sada biti potreban znatan politički utjecaj da se situacija riješi u korist zaštićenog područja, budući da je okolišna politika među relevantnijim europskim politikama i budući da je Prostorni plan temelj efikasne zaštite područja.

Druga situacija odnosi se na (još uvijek načelnu) odluku resornog ministarstva da centralizira sva zaštićena područja pod jednu upravu odnosno da organizaciju zaštite prirode organizira na primjeru Nacionalne parkovne agencije u Sjedinjenim američkim državama; isto bi se omogućilo izmjenom zakona o zaštiti prirode ( čiji nacrt je jednom već predstavljen u travnju 2012. godine, i koji je doživio još dvije preinake i analizu međunarodnih studija koje su imale zadatak predložiti najoptimalniji model upravljanja zaštićenim područjima) dok bi se najznačajnija promjena odnosila na uvođenje privatnog kapitala u komercijalne djelatnosti zaštićenih područja. Konkretno, to bi za Plitvička jezera značilo intruziju privatnih subjekata u centralnu zonu zaštite u kojoj se nalaze smještajni objekti ali i istovremeni gubitak kontrole nad zaštitom područja te stavljanje ekonomskog interesa ispred interesa zaštite područja.

Sa aspekta održivosti zaštićenog područja Nacionalni park čini dio Europske unije kao zaštićeno područje koje godišnje posjeti 1,2 milijuna posjetitelja, koji običu samo 1% ukupne

površine Parka ( jezersku zonu) i bez adekvatne studije mogućnosti prihvata posjetitelja (carrying capacity), što uz evidentnu turističku ekspanziju stvara dodatan problem u upravljanju zaštićenim područjem. Sa aspekta kadrovske ekipiranosti Nacionalni park Plitvička jezera ne pokazuje značajnije pomake u kadrovskoj strukturi; iako pomaka ima i dalje nedostaje stručan, visokoobrazovan, multilingvalan kadar koji će biti sposoban nositi se sa izazovima europske perspektive u zaštiti područja. Sve navedeno ukazuje na potrebu detaljnog, strateškog određenja kojim će se ukazani nedostaci otkloniti kako bi se prostorom moglo efikasnije upravljati.

U prilog europskoj ekološkoj politici napravljen je Plan upravljanja koji je na snazi do 2017. godine i koji (iako u pojedinim segmentima manjkav) generalno jasno definira smjernice za očuvanje Plitvičkih jezera kroz niz tematskih akcijskih planova. U proteklom razdoblju napravljena je i zonacija Nacionalnog parka, čime su najosjetljiviji dijelovi okoliša dugoročno zaštićeni od turističkog djelovanja; u okviru KEC projekta a u skladu sa IUCN klasifikaciji zaštićenih područja, 2007. godine Nacionalni park Plitvička jezera podijeljen je u nekoliko različitih zona utvrđenih prema prirodnim vrijednostima i potrebama upravljanja te utemeljen na principima zaštite i očuvanja prirodnih i kulturnih vrijednosti, prostornom planu te planovima za turistički razvoj prostora. U tom kontekstu, utvrđene su slijedeće zone:

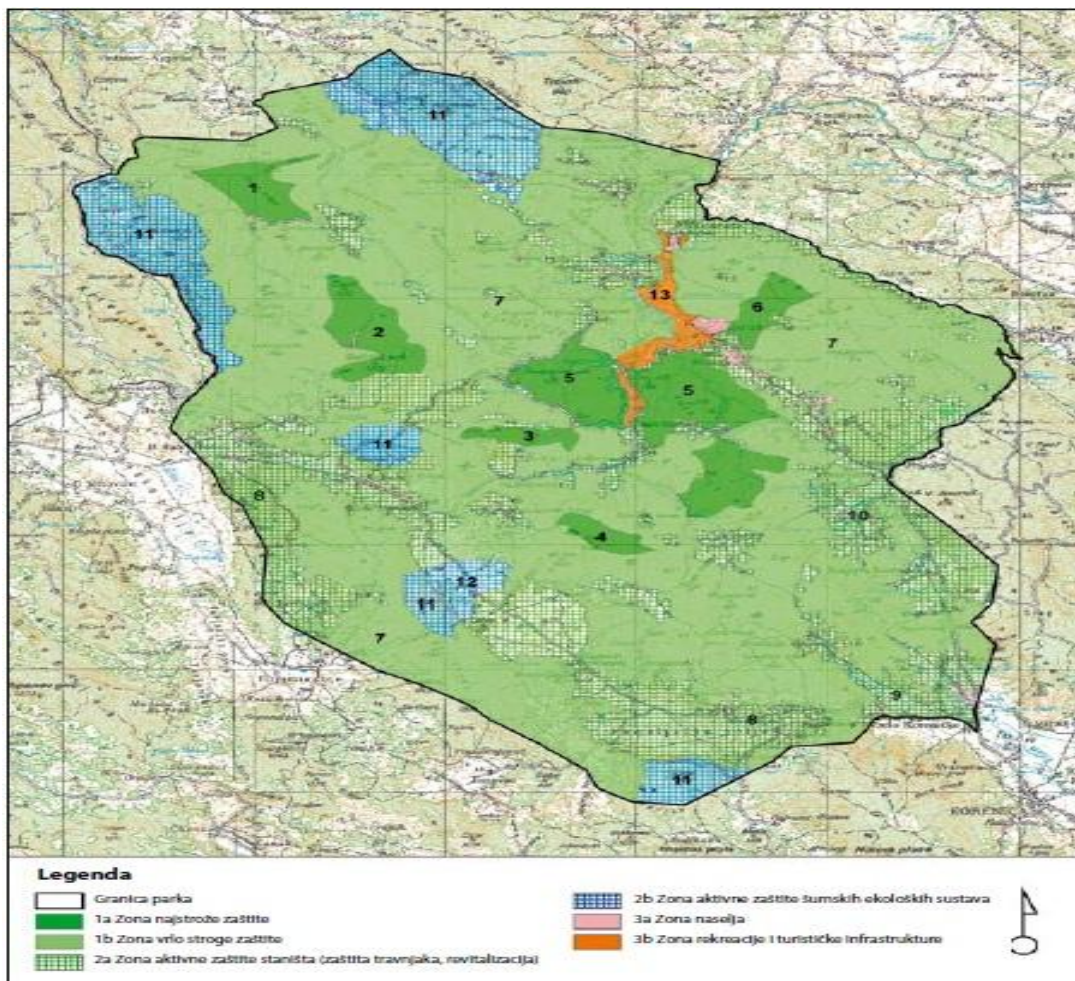
**Tablica 16. Utvrđene zone podjele Nacionalnog parka Plitvička jezera**

<b>Zona stroge zaštite</b>	Zona najstrože zaštite (1.a)	pristup posjetiteljima nije dozvoljen, područje visoke biološke i krajobrazne raznolikosti;
	Zona vrlo stroge zaštite (1.b)	dozvoljen ograničen pristup posjetitelja, prostor sa neznatno izmijenjenom prirodom
<b>Zona aktivne zaštite</b>	Zona aktivne zaštite staništa (2.a)	aktivna intervencija za osiguravanje zaštite
	Zona aktivne zaštite šumskih ekosustava	
<b>Zona korištenja</b>	Zona naselja (3. a)	područje naselja, tradicionalne i ekološke poljoprivrede, eko turizma, prirodnih i kulturnih vrijednosti
	Zona rekreacije i turističke infrastrukture	razvoj posjetiteljske infrastrukture u skladu sa ekološkim standardima.

*Izvor: autorica prema Planu upravljanja JU NP PJ*

U strukturi ukupne površine Parka na zonu najstrože zaštite u koju nije dozvoljen pristup posjetiteljima otpada 8,4%; pristup posjetiteljima je limitiran na 58,4% ukupne površine; na zone aktivne zaštite odnosi se ukupno 31,5% ukupne površine dok na zonu naselja odnosno zonu rekreacije i turističke infrastrukture otpada ukupno 1,7% ukupne površine Parka. Iz navedenog se može zaključiti da je zona rekreacije i turističke infrastrukture koncentrirana uglavnom na područje jezera što je razumljivo budući da je upravo jezerski prostor sa slapovima i slapištima temeljni fenomen zbog kojeg je i uvršten na listu Svjetske prirodne baštine UNESCO-a te kao takav predmet interesa posjetitelja. Ova zona dozvoljava stalnu mogućnost posjećivanja i rekreacije u granicama određenim prihvatnim kapacitetom uz strogo pridržavanje pravila ponašanja.

### Shema 15. Zonacija Nacionalnog parka Plitvička jezera



Izvor: Plan upravljanja JU NP Plitvička jezera

Uzimajući u obzir relativno malu površinu koja je stavljena u turističku funkciju ( u odnosu na ukupnu površinu Parka) te stavljajući istu u odnos sa kontinuiranim porastom broja posjetitelja Parka, intencija je da se sustav obilaska područja Parka proširi uz istovremenu disperziju posjetitelja na one vremenske periode godine kada intenzitet posjete nije visok i to kroz različite oblike stimulacije posjetitelja ( popusti, povoljni vikend-aranžmani, skijanje, kongresni turizam i sl.). Zoniranje područja dodatno je naglasilo i turističku funkciju Nacionalnog parka Plitvička jezera koja proizlazi iz smisla postojanja istog kao zaštićenog područja jer se kroz nju štite osobite prirodne i kulturne vrijednosti ali i provodi njegova znanstvena, obrazovna i rekreacijska funkcija. Budući da se smisao zaštite određenog ekološki posebnog područja bez posjetitelja koje dovodi turizam gubi (jer je upravo turizam ona vrijednost koja posjetiteljima omogućava da dožive vrijednosti Nacionalnog parka) prezentacijom istih doživljaj zaštićenog područja dodatno se pojačava.

Zaključno se može zaključiti da će politički utjecaj zaštićenog područja kao što je Nacionalni park Plitvička jezera u europskom prostoru zasigurno biti značajan, kako zbog činjenice da se radi o zaštićenom području koje se samo financira ali i koje predstavlja vitalan gospodarski i socijalni subjekt u regiji; istovremeno se može očekivati pojačani pritisak od strane nadležnih tijela na upravljačke funkcije Parka kako bi se promptno riješila vitalna pitanja koja mogu imati utjecaj na održiv razvoj zaštićenog područja ( pitanje vodoopskrbe, prostornog plana, rješenja pročišćenja otpadnih voda, studije nosivog kapaciteta i sl.).



#### **4.2. Ekonomsko-socijalni aspekt političkog interesa definiranja okvira upravljanja Parkom**

Okruženje u kojem se nalazi Nacionalni park Plitvička jezera specifično je u više od jednog segmenta. Povijesno gledajući ekonomski razvoj Parka izrastao je isključivo na naporima lokalnog stanovništva; demokratizacijom društva u smislu pridavanja veće pozornosti riječi „nacionalno“ u klasifikaciji zaštićenih područja za nacionalni park Plitvička jezera rezultirao je povećanjem broja zaposlenika iz drugih krajeva izuzev Like.

Razina političkog interesa za upravljanjem Nacionalnim parkom Plitvička jezera najbolje je vidljiva na primjeru izbora ravnatelja Nacionalnog parka 2012. godine kada dolazi do medijskog sukoba na razini lokalni /županijski SDP<sup>27</sup> i nacionalnog SDP-a sa razine ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode. Sa jedne strane, lokalne izbore 2009. godine u Ličko-senjskoj i Karlovačkoj županiji dobio je HDZ<sup>28</sup> koji je 2008. godine na mjesto ravnatelja Nacionalnog parka postavio osobu iz HDZ-a; 2011. godine mijenja se vlast na nacionalnoj razini te SDP osvaja vlast te prije isteka mandata sa čelne pozicije (HDZ-u na županijskoj razini unatoč) uklanja osobu blisku desnoj političkoj opciji i na mjesto vršitelja dužnosti ravnatelja stavlja osobu zaposlenu u Ustanovi koja je ujedno i predsjednica lokalnog ogranka SDP-a. Imenovana osoba u ime lokalnog SDP-a definira kandidata zaposlenog u Ustanovi kojeg po stranačkoj liniji predstavlja kao najoptimalnijeg kandidata za Ustanovu; budući da je lokalni SDP deficitaran u stručnim kadrovima, kao prihvatljivog (uz prvoizabranog) lokalni SDP apostrofira kandidata iz Zagreba koji je imao ranije iskustvo rada u Ustanovi i veće stručne reference.

Primarna intencija lokalnog SDP-a bila je postaviti osobu preko koje će se lakše zapošljavati lokalno stanovništvo te zahtijevati pravo da lokalni odnosno regionalni ogranak odlučuje na lokalnoj razini, budući da su po istom sistemu postavljeni kadrovi u upravna vijeća ostalih ustanova u državnom vlasništvu. Temeljno polazište za ovakav način razmišljanja bio je pokušaj jačanja lokalnog ogranka SDP-a, budući da kontrola nad Nacionalnim parkom koji se zbog ekonomskog značaja percipira primarno kao gospodarski subjekt tek zatim zaštićeno područje, generira znatnu moć za onoga tko odlučuje. Sa druge strane, isti lokalni ogranak SDP-a imao je svog kandidata za stručnog voditelja koji nije prošao već je prednost data kandidatu iz Zagreba, što je u lokalnim krugovima shvaćeno kao

---

<sup>27</sup>SDP- Socijaldemokratska partija Hrvatske

<sup>28</sup>HDZ – Hrvatska demokratska zajednica (stranka desnog centra)

napad na lokalno stanovništvo te je isti percipiran kao svojevrsan uljez odnosno prevaga nacionalne politike SDP-a nad lokalnom. Mjesec dana kasnije postupak se ponavlja samo ovaj put kod izbora ravnatelja - ponovo biva izabrana osoba koja nije kandidat lokalnog ogranka SDP-a te dolazi do medijske afere u kojoj lokalni SDP optužuje resorno (SDP-ovo) ministarstvo da izabrani kandidat nije najstručniji već da je postavljen kompromisno zbog dogovora HDZ-a i SDP-a, budući da lokalni SDP u priču uvodi i konstrukciju da je izabranom kandidatu zbog političke trgovine mjesto obećano puno prije nego što je natječaj raspisan.

Ekonomsko-socijalni aspekt političkog interesa za upravljanjem nacionalnim parkom koji je iskazao lokalni SDP razumljiv je sa nekoliko razina:

- **kontrola zapošljavanja** – glavnina zaposlenika Nacionalnog parka oduvijek je bila sklonija lijevoj političkoj opciji; postavljanje lokalnog kandidata osigurava zapošljavanje lokalnog stanovništva, svojevrsnu socijalnu privatizaciju Ustanove kao i njeno getoiziranje budući da najveći dio zaposlenih u Ustanovi u istoj zapošljava svoju djecu i rodbinu te vrlo nenaklono gleda na pridošlice iz drugih krajeva smatrajući (neopravdano) da su radna mjesta unutar Ustanove rezervirana za njih i njihovu djecu;
- **povećanje brojnosti političkog tijela na lokalnoj razini** – odabir lokalnog kandidata podrazumijeva pojačani pritisak na zaposlene i one koji se žele zaposliti u Ustanovi da se politički opredijele za vladajuću opciju u Ustanovi čime se generira direktna politička korist za stranku;
- **jačanje lokalne politike** – upravljanje velikim ekonomskim sustavom koji ostvaruje znatne prihode kroz donacije, sponzorstva i odabir projekata ima značajne reperkusije i na regiju u cjelini čime se značaj onoga koji upravlja širi i dalje od zaštićenog područja.

Nacionalni park Plitvička jezera izniman su primjer izravne intervencije nacionalne politike u odabir kandidata koji će iste voditi što se može objasniti potrebom kontrole nad značajnim sredstvima koji ista generira. Kroz povijest upravljanja Parkom uvijek je Upravno vijeće političkim putem biralo svoj sastav; stranačka pripadnost ravnatelja također je redovno koincidirala sa vladajućom strankom na nacionalnoj razini; ako je pojedini kandidat i bio

„nestranački“ odnosno „nezavisan“ isti je i dalje morao dobiti podršku aktualne politike, stručnosti unatoč.

Generalno gledajući, temeljna zamjerka upravljanju nacionalnim parkom Plitvička jezera pa tako i ostalim zaštićenim područjima jest ograničenje koje postavlja mandat koji dobije osoba (ravnatelj) odnosno činjenica da razvojni aspekt jedne politike ne zadržava kontinuitet već se mijenja i ovisi o nacionalnim političkim kretanjima. Načelno, ekonomsko-socijalni aspekti upravljanja zaštićenim područjima trebali bi biti definirani neovisno o promjeni uprave ali oni to često nisu. Država je postavila generalne smjernice upravljanja zaštićenim područjima ali su zaštićena područja u segmentu upravljanja ipak samostalna odnosno ovisna o viziji i strategiji odgovorne osobe - ravnatelja. Umjesto toga, ekonomsko-socijalni aspekti upravljanja zaštićenim područjima prepušteni su na volju odgovornoj osobi koja definira investicije, broj posjetitelja odnosno strateški pravac razvoja područja.

### 4.3. Specifičnosti poslovanja Parka unutar političkog i okvira održivog razvoja

Održivi je razvoj polazna osnova strateških dokumenata, dio je strategije razvoja hrvatskog turizma, uključen je u gotovo sve master planove njegova razvoja, ističe se i kao jedina opcija razvoja i u većini planskih dokumenata na lokalnoj razini. Uglavnom deklarativno, i bez pravog razumijevanja njegova značenja (Dukovac, 2008). Istodobno održivost turizma najpotrebnija je destinacijama masovnoga turizma jer će im se razvoj bez održivosti ozbiljno odraziti na budućnost, destinacija postati neprivlačna, a smanjit će se i profit (Klarić, 2008).

Turizam u obliku u kakvom ga trenutačno zatičemo (masovni turizam) jedina je gospodarska grana u Republici Hrvatskoj koja bilježi rast. Jedan od većih razloga zašto pojam održivosti još uvijek nije zaživio je i činjenica da je Republika Hrvatska tek prije par godina napravila strategiju turističkog razvoja što bi značilo da joj se turizam više “dogodio” nego što se njime upravljalo, što je u konačnici dovelo do dominacije masovnog turizma te slijedom toga potpunog ili djelomičnog gubitka kontrole nad upravljanjem istim. Paralelno, zbog vidljivog pada gospodarskih aktivnosti u cjelini sa posebnim naglaskom na proizvodne te činjenice da se prihodi relativno sigurno mogu očekivati jedino u turističkom sektoru, malo je vjerojatno da će se politički okvir upravljanja turističkim kretanjima značajnije promijeniti.

Situacija postaje još specifičnija kod upravljanja turističkim kretanjima u zaštićenim područjima. Nacionalni park Plitvička jezera nastoji promijeniti koncept emitivnih tržišta ali teško da će dugoročno ostvariti rezultate u tom smislu jer je struktura posjetitelja uvjetovana nacionalnom razinom ( Republika Hrvatska generalno nema efektivnu dugoročnu razvojnu strategiju, do nedavno nije imala niti strategiju razvoja turizma općenito). Istodobno, interes za posjetom Nacionalnom parku Plitvička jezera u uzlaznoj je putanji, i dijelom rezultat progresivnog nastojanja da se nakon okupacije prostora na isti ponovno vrati život što je moguće jedino turističkom valorizacijom zaštićenog područja.

Uključivanje zaštićenog turističkog područja u turističku ponudu ne pretpostavlja *a priori* samo jednu turističku funkciju – osim one primarne, isto podrazumijeva i „zaštitu vodenih tokova i tla, održavanje i poboljšanje lokalnih klimatskih uvjeta, zaštitu i istraživanje specijalnih biljnih i životinjskih vrsta, obrazovanje te čuvanje kulturnih i prirodnih vrijednosti zaštićenog područja“ (Vukonić,2000). Značaj turističke uloge zaštićenog područja

vidljiv je ne samo na broju ukupnih turističkih posjeta nekoj državi već i na turističkoj predodžbi države na međunarodnom turističkom tržištu kroz stvaranje pozitivne predodžbe o istoj. Osim navedenog, koristi turizma za zaštićena područja - nacionalne parkove- postaju relevantne kada se u njegovu realizaciju djelomice ili potpuno uključi lokalno stanovništvo.

Turizam se u Hrvatskoj šezdesetih godina naglo razvio što je za posljedicu imalo i veće turističko zanimanje za posjet Nacionalnom parku Plitvička jezera, te su slijedom toga upravo te godine zabilježene kao razdoblje pojačanih investicijskih aktivnosti kroz ulaganja u hotele, infrastrukturu, stambenu gradnju i druge prateće objekte. Sedamdesetih godina Park ostvaruje uvjete za samofinanciranje odnosno za uredno podmirivanje preuzetih kreditnih obaveza za potrebe izgradnje turističke infrastrukture. Ratne prilike 1990-ih godina (kao i prema nekim autorima (Vidaković,2000) petogodišnje neracionalno upravljanje Parkom u razdoblju nakon završetka rata koje je obilježeno ulaganjima znatnih financijskih sredstava u obnovu hotela umjesto u devastiranu turističku infrastrukturu sustava obilaska) rezultirale su financijskim kolapsom plitvičkog turizma, stvarajući kreditne obaveze i do pet puta veće od realnih. Procijenjena ukupna izravna i neizravna šteta uslijed ratnih zbivanja u razdoblju između 1990. i 1995. godine iznosila je oko 525.000 DEM (Vidaković; 2000) po osnovi izgubljene procijenjene dobiti, ukupno izgubljenih prihoda te izravne štete nastale devastacijom parkovske infrastrukture.

Godina 1996. zabilježena je kao prva poslijeratna godina u kojoj se turistička aktivnost normalizira i kao takva čini dobar temelj za ponovni uzlet plitvičkog turizma ali ne bez pratećih problema (nedostatak novca, znatna kreditna opterećenja, nedostatak adekvatnog stručnog kadra, loša kvalifikacijska struktura istog, devastacija turističke i ine infrastrukture). Paralelno sa nastojanjima Republike Hrvatske da se riješi imidža za posjet nesigurne zemlje i sa tim povezanim povećanim ulaganjima u promociju turizma općenito, provode se i trajni naponi da se jedina prirodna baština u Hrvatskoj upisana na UNESCO-vu listu svjetske prirodne baštine turistički realizira kroz usklađivanje turističkog razvoja sa zaštitom prirodnih vrijednosti. Godine 2008. broj posjetitelja Parka izjednačava se sa prijeratnim, uz zabilježenu tendenciju daljnjeg rasta broja posjetitelja koja koincidira sa sve izraženijom potrebom očuvanja temeljnog fenomena Nacionalnog parka – prirode – čemu je primarno podređen i turistički razvoj Nacionalnog parka (kroz primjenu održivog razvoja destinacije za koju je interes svaki dan sve veći).

Područje Nacionalnog parka Plitvička jezera percipira se primarno kao turistički prostor, ali ujedno i kao limitirajući faktor izgradnje i proširenja turističke ponude. Turistički potencijal Plitvičkih jezera kompleksna je kategorija iz razloga što je očuvanje prirode primarna osnovica planirane ljudske djelatnosti. Nakon izgradnje ponude i realizacije turističkog prometa ekonomskom valorizacijom Plitvičkih jezera izvršena je važna promjena turističke funkcionalnosti prostora općina na kojima se Park prostire – promjene se prije svega odnose na turističku gustoću i intenzitet turističke posjećenosti

Turizam u Nacionalnom parku Plitvička jezera ima nekoliko bitnih specifičnosti u odnosu na bilo koju drugu turističku destinaciju primarno iz razloga što se razvija na zaštićenom području koje spada pod drugi stupanj zaštite prema IUCN klasifikaciji zaštićenih područja čime se razvoj turističkog proizvoda (stavljanjem uloge zaštite prirode na primarno mjesto) u znatnoj mjeri limitira. Turistički potencijal u tom je smislu ograničen primarno Zakonom o zaštiti prirode ali i unutarnjim aktima kojima se pobliže reguliraju (ne)dopuštene aktivnosti unutar granica Parka. U ostale specifičnosti mogu se uvrstiti:

- specifičnost nosivog kapaciteta ("carrying capacity") destinacije;
- Relativno uska zona turističkog posjećivanja određena zoniranjem Parka;
- Neravnomjerna rasprostranjenost broja posjetitelja u različitim periodima godine.

Nacionalni park Plitvička jezera samostalno se financira kao posljedica velikog broja posjetitelja; njihov broj ima utjecaj na zaposlenost, ekonomske rezultate i mogućnost plasmana domaćih proizvoda za potrebe konzumacije. U tom kontekstu, svako limitiranje njihovog broja odraziti će se na ukupnu ekonomsku situaciju Parka, pri čemu se kao rješenje pojavljuje ili njihova kvalitetnija distribucija tijekom svih mjeseci u godini, dugoročna strategija promjene tržišne niše odnosno koncentracija na selektivne ekološki manje invanzivne oblike turizma odnosno proširivanje zone posjećivanja izvan jezerskog sustava, što bi posredno imalo pozitivan utjecaj na održivi razvoj turizma. Ono što trenutno izostaje je kvalitetan sustav upravljanja posjetiteljima i jednako efikasna disperzija istih. Nastojanja da se nacionalni park limitira za posjetu u smislu da se na godišnjoj razini odredi fiksni broj posjeta nije u skladu sa osnovnom svrhom nacionalnog parka koji bi trebao biti jednako dostupan svima pod jednakim uvjetima, već i neizvediva aktivnost u kontrolnom smislu jer se radi o površini od 249 km<sup>2</sup> šumskog područja premreženog naseljima koje je nemoguće kontrolirati u smislu ulaska u Park.

#### **4.3.1. Trgovačko društvo unutar okvira zaštićenog područja**

Javna Ustanova „Nacionalni park Plitvička jezera“ upravlja Nacionalnim parkom; osnovna djelatnost je zaštita, održavanje i promicanje Nacionalnog parka u cilju zaštite i očuvanja izvornosti prirode, osiguravanje neometanog odvijanja prirodnih procesa i održivog korištenja prirodnih dobara, te nadzor provođenja uvjeta i mjera zaštite prirode na području kojim upravlja u skladu sa zakonskim odredbama (Izvadak iz sudskog registra;2012). Osim primarne, Ustanova obavlja i djelatnosti koje se odnose na prihvata, informiranje, vođenje i prijevoz posjetitelja vlastitim prijevoznim sredstvima, ugostiteljsko-turističku djelatnost te trgovinu na malo suvenirima, prehrambenim i neprehrambenim proizvodima.

Djelatnost se obavlja u četiri hotela, dva autokampa, tri restorana, malim parkovnim objektima te devet trgovina i suvenirnica, a Ustanova se najvećim dijelom financira iz vlastitih prihoda dok se na prihode državnog proračuna odnosi 0,001% ukupnog prihoda ( od 2013. godine potpuno neovisna o proračunu). Ovakva organizacija nije iznenađujuća ako se zna da je Nacionalni park od svog osnutka (1949.) do danas sve troškove pokrивao vlastitim prihodima, te je čak stjecao i poslovnu dobit koja se trošila za zaštitu prirode, znanstveni rad, razvoj turizma, školovanje djelatnika do 1990. (Vidaković;2003) te ulaganje u obnovu ratom uništene infrastrukture odnosno smještajnih i ugostiteljskih objekata.

Od osnutka zaštićenih područja do danas država kao osnivač nije bila sklona preuzeti potpunu financijsku skrb o istima pa su uprave istih bile primorane pronalaziti vlastite izvore prihoda, dok je pomoć države ( osobito na primjeru NP Plitvička jezera) bila isključivo simbolična (Vidaković; 2003). Važno je također napomenuti da je Nacionalni park Plitvička jezera jedini nacionalni park na svijetu koji sve potrebne prihode generira samostalno, potpuno neovisno o osnivaču.

Nacionalni park Plitvička jezera po registraciji je Ustanova; Unutarnje ustrojstvo iste određeno je Statutom i Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu i načinu rada. Za obavljanje poslova iz djelokruga rada Ustanove ustrojene su ustrojstvene jedinice: Ured ravnatelja, služba zaštite, održavanja, promicanja i korištenja Nacionalnog parka-znanstveno stručni centar te podružnice Hotelijerstva i ugostiteljstva, Održavanja tehnike i komunalne infrastrukture i Trgovina. Sukladno Pravilniku, tijela Ustanove su Upravno vijeće, Ravnatelj i Stručni voditelj (Pravilnik o unutarnjem redu u JU NP PJ; 2010.). Iako je Ustanova upisana u registar korisnika proračuna, zbog specifičnosti poslovanja do svibnja 2012. godine vodila je poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema računovodstvenom sustavu za

poduzetnike sukladno dobivenom Mišljenju Ministarstva financija iz 1996. godine: račun dobiti i gubitka, bilanca, Izvještaj o novčanom tijeku, Izvještaj o promjenama kapitala i Bilješke uz financijske izvještaje. Godine 2012. na insistiranje Upravnog vijeća u okolnostima novog prijedloga izmjene Zakona o zaštiti prirode koji je predvidio uspostavljanje Nacionalne parkovne agencije te u tom smislu stavljanja naglaska na odvajanje zaštite od sekundarnih djelatnosti ishodovano je novo Mišljenje Ministarstva financija prema kojem je Ustanova sukladno registraciji dužna voditi proračunsko računovodstvo unatoč činjenici da udio sredstava dobivenih iz državnog proračuna iznosi manje od 0,01% ukupnih sredstava, odnosno 0% od 2013. godine) čime Park prestaje poslovati kao trgovačko društvo i prelazi na proračunsko računovodstvo. Time Ustanova od 2013. godine vodi proračunsko računovodstvo ( jer je po registraciji Ustanova) a paralelno dolazi do apsurdna da je ista apsolutno neovisna od proračuna jer sav prihod i sredstva za rad osigurava na tržištu.

Ustanova je u 2011. godini bilježila 670 zaposlenih na neodređeno vrijeme i oko 250 na određeno (Odjel Plana i analize JU NP PJ; 2012.). U istoj je godini neznatan dio zaposlenika u odnosu na ukupan broj istih ( njih šest) financirano iz državnog proračuna, te je Ustanova paralelno poslovala na tržišnoj osnovi, odnosno ostvarivala prihode plasirajući svoju ponudu izravno na tržište. Ustrojstvene jedinice Ustanove su kako slijedi (aktualan Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu JU NP PJ; 2010.):

## **1. Ured ravnatelja**

## **2. Služba zaštite, održavanja, promicanja i korištenja Nacionalnog parka, Znanstveno stručni centar « dr. Ivo Pevalek »**

- 2.1. Odsjek za ekologiju voda,
- 2.2. Odsjek za ekologiju flore i faune,
- 2.3. Odsjek šumskih ekoloških sustava
- 2.4. Odsjek za očuvanje kulturne baštine
- 2.5. Odsjek prezentacije Nacionalnog parka
- 2.6. Odjel za održavanje infrastrukture i hortikulture
- 2.7. Odsjek za održavanje staza i mostića,
- 2.8. Odsjek za održavanje travnjačkih površina,
- 2.9. Odsjek za održavanje parkovske čistoće.
- 2.10. Odjel nadzora, zaštite i čuvanja Nacionalnog parka



### **3. Služba marketinga i prodaje**

### **4. Služba prihvata, informiranja i vođenja posjetitelja,**

- 4.1. Odjel prihvata, vođenja i informiranja posjetitelja,
- 4.2. Odjel prijevoza posjetitelja,
- 4.3. Odjel sportsko rekreacijski centar

### **5. Služba ekonomsko financijskih poslova**

- 5.1. Odjel računovodstva
- 5.2. Odjel plana i analize

### **6. Služba zajedničkih poslova**

- 6.1. Odjel pravnih, kadrovskih i općih poslova
  - 6.1.1. Odsjek zaštite na radu
  - 6.1.2. Odsjek protupožarne zaštite
  - 6.1.3. Odsjek zaštite imovine
- 6.2. Odjel interne kontrole,
- 6.3. Odjel nabave i skladišta,
- 6.4. Odjel informatike i telekomunikacija

### **7. Podružnica hotelijerstva i ugostiteljstva**

- 7.1. Hotel „JEZERO“
- 7.2. Hotel „PLITVICE – BELLEVUE“,
- 7.3. Restoran „LIČKA KUĆA“ - BIFFE SLAP- MPO VUČNICA,
- 7.4. Restoran „BORJE“,
- 7.5. Hotel „GRABOVAC“ - Auto kamp „KORANA“,
- 7.6. Restoran „POLJANA“ - MPO Kozjačka draga-Rapajinka-Flora-Kupalište-Labudovac
- 7.7. Pripremnica mesa i mesnih prerađevina,
- 7.8. Praonica rublja

## **8. Podružnica održavanja tehnike i komunalne infrastrukture**

### 8.1. Odjel tehničke operative

8.1.1. Odsjek tehničkog održavanja

8.1.2. Odsjek grijanja i održavanja objekata

8.1.3. Odsjek vodovoda i odvodnje

8.1.4. Odsjek građevinskog održavanja

8.1.5. Odsjek stolarije

8.1.6. Odsjek transporta i mehanizacije

## **9. Podružnica trgovine**

9.1. Trgovina Robni centar Mukinje

9.2. Trgovina Grabovac

9.3. Trgovina Borje

9.4. Suvenirnica Hotel Jezero

9.5. Suvenirnica Hotel Plitvice

9.6. Suvenirnica Ulaz I. Hladovina

9.7. Suvenirnica Kozjačka draga

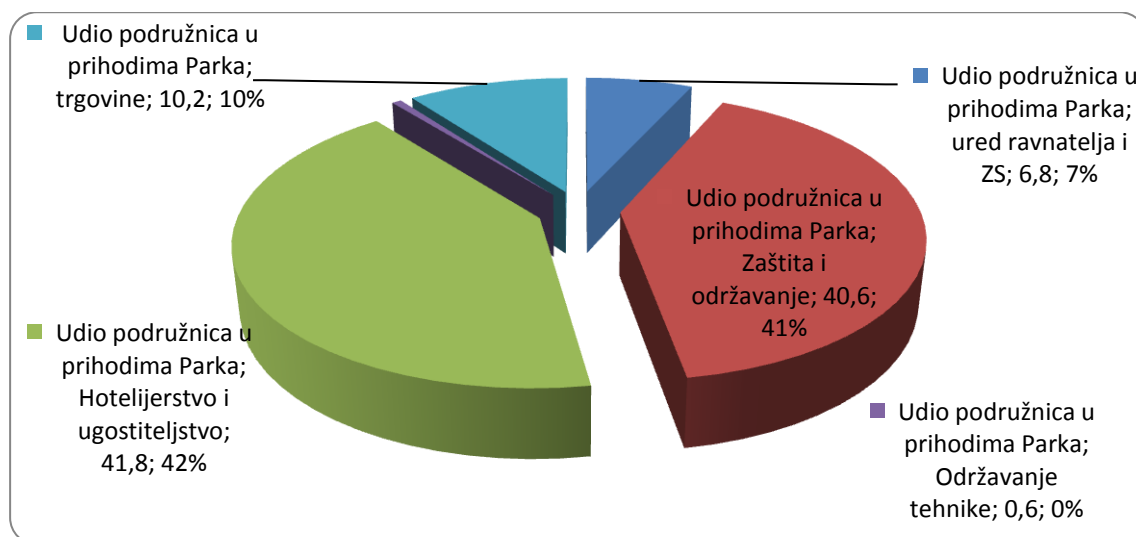
9.10. Suvenirnica Lička kuća

Nacionalni park trenutno je (2013. godina) organiziran u ukupno devet organizacijskih jedinica od kojih su tri profitne ( prihvat i prijevoz posjetitelja, ugostiteljstvo i hotelijerstvo i trgovine) dok su ostale neprofitne ( Ured ravnatelja i zajedničke službe, Služba zaštite, Podružnica održavanja tehnike) i služe kao podrška prihodovnim centrima. Pritom je važno naglasiti kako je izmjena ustrojstva Parka u smislu pripajanja i odvajanja pojedinih službi karakteristična za gotovo svaku promjenu mandata ravnatelja pri čemu jedino podružnice ostaju u istom sastavu dok se primjerice marketing ili turizam zavisno od shvaćanja njihova mjesta u sustavu pripajaju Službi zaštite odnosno postavljaju kao samostalne Službe, te se u skladu s tim očekuju izmjene i do kraja 2013. godine. Izmjene sistematizacije u pravilu se rade rjeđe zbog povećanja efikasnosti poslovanja ili učinkovitosti organizacije ( iako su upravo to najčešća pojašnjenja kada su izmjene u pitanju) jer se pojedini odjeli/službe unutar organizacije samo preraspodjele a više zbog honoriranja/degradacije određenih kadrova odnosno slaganja kadrovskih križaljki sukladno potrebama aktualnih upravljačkih struktura.

Sukladno knjigovodstvenim pravilima svaki se trošak i prihodi evidentiraju prema mjestu nastanka po definiranim organizacijskim jedinicama iako se u konačnici sav prihod/rashod kumulira na razini poslovanja Ustanove te se prema tome ocjenjuje da li je Ustanova ostvarila pozitivan ili negativan poslovni rezultat.

Ako se promatra ukupno ostvaren prihod u 2011. godini onda je vidljivo da njegov najveći dio ( 42%) generira Podružnica ugostiteljstva i hotelijerstva; slijedi Zaštita i održavanje (40,3%), odnosno Odjel turizma koji je tada bio u sastavu istog u kojem se najveći dio prihoda odnosi na prihod od ulaznica u Park; zatim trgovina sa 10,2% dok se ostatak odnosi na Ured ravnatelja i Podružnicu održavanja tehnike i komunalne infrastrukture:

**Grafikon 2. Struktura prihoda JU Nacionalni park Plitvička jezera, 2011.**



Izvor: Odjel plana i analize, JU NP PJ, 2011.

Za usporedbu, 1990. godine od ukupno ostvarenog prihoda na prihod od ulaznica odnosilo se 12%, prihod od trgovine 25%, hotelijerstva 37%, dok se ostatak odnosio na prihode od sječe šuma, prerade drva i ostale prihode (Vidaković; 1997.). U promatranih dvadeset godina (od 1990. do 2010.) struktura prihoda iznosila je kako slijedi:

**Tablica 17. Ukupni prihodi i struktura istih u JU NP PJ - 1990., 2000. i 2010. godini**

<b>Struktura prihoda</b>	<b>1990</b> <b>( u 000 US \$)</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Hotelierstvo</b>	19.980.000	16.951.044,94	39.166.672,60
<b>Ugostiteljstvo</b>	4.320	30.196.642,95	46.989.015,70
<b>Ulaznice</b>	6.480	20.107.269,79	75.728.025,06
<b>Trgovina*</b>	13.500	425.976,63	20.232.434,58
<b>Ostalo</b>	9.720**	40.574.884,97	27.232.434,58
<b>Ukupni prihodi</b>	54.000	108.255.819,28	209.898.657,32

Izvor: Odjel plana i analize JU NP PJ, 2012./ podaci za 1990 godinu (Vidaković; 2003)

\*trgovine su 1999. godine iznajmljene poduzeću „Plitvice trgovina“, najam prestao 06.12.2000.

\*\* u ostalo je ubrojen prihod od prerade drveta (8%), poljoprivrede (5%), sječe šuma (1%) te ostali prihodi (4%)

U 1990. godini najveći dio prihoda ostvaren je od hotelijerstva (37%), zatim trgovine (25%), ostalih djelatnosti ( 18%) dok je prihod od ulaznica iznosio tek 12% u odnosu na ukupne prihode. Najmanje prihoda u strukturi prihoda ostvareno je od ugostiteljstva ( 8%).

Struktura djelatnosti kojom se Ustanova bavila 1990., 2000., i 2010. nije istovjetna; 1990. godine znatan dio prihoda ostvarivao se od proizvodnih i prerađivačkih djelatnosti koje su sukladno Zakonu o zaštiti prirode 2003. godine zabranjene u zaštićenom području. Također je primjetno da je prihod od ulaznica bio znatno manji nego danas dok je najveći dio prihoda ostvarivala djelatnost hotelijerstva koja danas pojedinačno zauzima tek treće mjesto po veličini ostvarenih prihoda. Najmanji obim djelatnosti bilježi se u 2010. godini dok su paralelno iste godine ostvareni najveći prihodi u promatranom razdoblju. U strukturi prihoda najveće pojedinačno povećanje bilježe ulaznice u park (74%) kao izravan rezultat povećanja broja posjetitelja; hotelijerstvo također bilježi znatan porast u desetogodišnjem razdoblju (59%), dok ugostiteljstvo bilježi nešto manji postotni porast ( 37%).

**Tablica 18. Struktura rashoda u 1990., 2000. i 2010. godini**

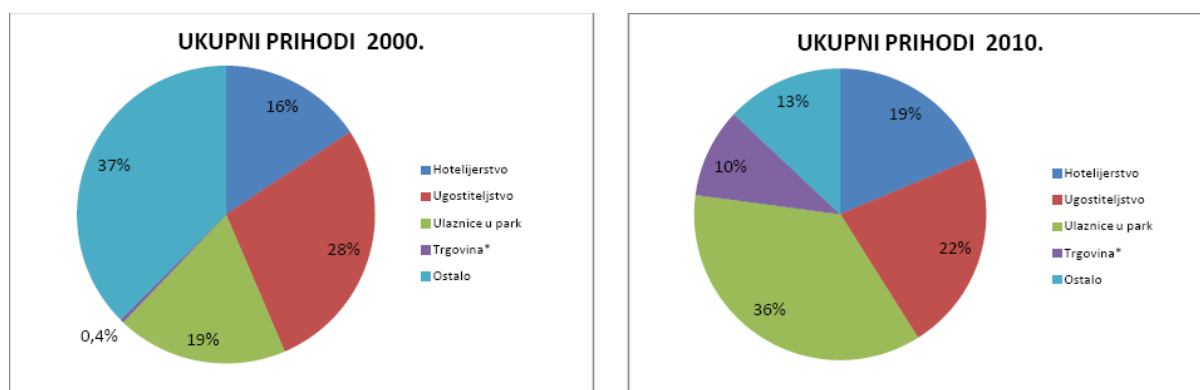
<b>Struktura rashoda</b>	<b>1990</b> <b>( u 000 US \$)</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Materijalni troškovi</b>	31.866	22.727.847,32	42.346.560,21
<b>Troškovi usluga</b>	-	4.938.506,17	12.162.599,82
<b>Troškovi osoblja /bruto plaće</b>	13.399	26.445.611,14	71.367.310,84
<b>Amortizacija</b>	3.083	9.074.120,81	14.050.982,27
<b>Ostali poslovni rashodi</b>	-	11.526.724,41	32.710.794,66

<b>Financijski i ostali rashodi</b>	-		
<b>Ukupni rashodi</b>	48.348	115.535.926,01	187.236.931,85

Izvor: Odjel plana i analize JU NP PJ, 2012./ podaci za 1990 godinu (Vidaković;2003)

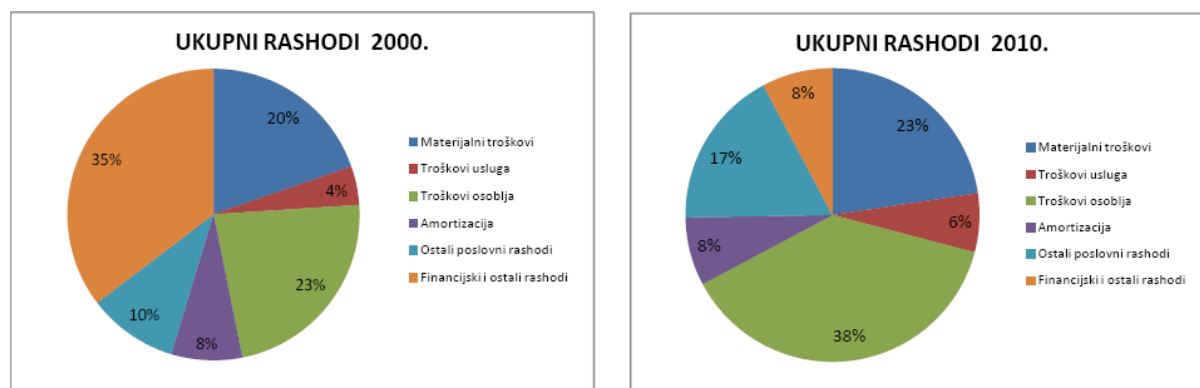
Najveći udio troškova 1990. godine odnosi se na materijalne troškove ( 59%) koje slijede troškovi osoblja/bruto plaće ( 25%). Kada se promatra struktura rashoda vidljivo je najveće povećanje na stavkama troškova osoblja ( zbog povećanja broja zaposlenih osoba u Parku) te materijalnih troškova povezanih uz povećanje obujma poslovanja, što se u razmjernom odnosu nije značajnije promijenilo u odnosu na 1990. godinu. Grafički prikazano struktura ukupnih prihoda u promatranom periodu je slijedeća:

**Grafikon 3. Struktura ukupnih prihoda 2000. i 2010. godine**



Izvor: Odjel plana i analize JU NP PJ, 2012.

**Grafikon 4. Struktura ukupnih rashoda 2000. i 2010. godine**



Izvor: Odjel plana i analize JU NP PJ, 2012./ podaci za 1990 godinu (Vidaković;2003)

Sukladno podacima kojima raspolaže Odjel plana i analize JU NP Plitvička jezera prihodi i rashodi te konačno rezultat za razdoblje od 1996. do 2011. godine (budući da podaci za vrijeme ratnih događanja na postoje) je kako slijedi:

**Tablica 19. Prihodi, rashodi i rezultat prije oporezivanja od 1996. do 2011. godine**

	UKUPNI PRIHODI	UKUPNI RASHODI	UKUPNI REZULTAT	POSLOVNI PRIHODI	POSLOVNI RASHODI	POSLOVNI REZULTAT
1996.	41.313.949,00	50.082.648,00	-8.768.699,00	40.523.827,80	50.082.648,00	-9.558.820,20
1997.	62.160.618,00	75.254.575,00	-13.093.957,00	60.487.802,17	72.416.512,00	-11.928.709,83
1998.	70.515.272,00	85.705.268,00	-15.189.996,00	67.591.524,00	78.210.387,00	-10.618.863,00
1999.	57.151.078,00	86.403.350,00	-29.252.272,00	48.634.185,65	65.671.627,42	-17.037.441,77
2000.	108.255.819,28	115.535.926,01	-7.280.106,73	99.280.063,43	74.712.809,85	24.567.253,58
2001.	136.593.357,00	135.663.149,00	930.208,00	114.729.786,11	96.355.276,00	18.374.510,11
2002.	138.860.457,00	144.817.939,00	-5.957.482,00	133.525.378,96	114.715.421,00	18.809.957,96
2003.	144.049.510,72	137.427.938,90	6.621.571,82	140.896.502,08	119.626.771,74	21.269.730,34
2004.	158.111.368,67	148.944.286,45	9.167.082,22	152.907.656,14	130.773.356,18	22.134.299,96
2005.	188.376.214,45	154.231.895,96	34.144.318,49	172.194.372,68	136.767.354,55	35.427.018,13
2006.	185.571.361,17	161.419.052,39	24.152.308,78	178.871.697,42	146.546.730,84	32.324.966,58
2007.	193.160.601,02	167.342.643,18	25.817.957,84	187.512.571,30	153.569.129,55	33.943.441,75
2008.	201.194.400,68	196.061.466,78	5.132.933,90	192.946.853,17	174.227.407,84	18.719.445,33
2009.	197.110.499,80	213.520.892,24	-16.410.392,44	190.264.608,27	192.820.383,23	-2.555.774,96
2010.	209.898.657,32	187.236.931,85	22.661.725,47	206.703.997,09	172.638.247,80	34.065.749,29
2011.	209.713.961,24	189.657.885,07	20.056.076,17	208.196.709,13	176.509.637,12	31.687.072,01

Izvor: Odjel Plana i analize JU NP PJ, 2012.

Kao što se može zaključiti iz tablice Nacionalni park Plitvička jezera je u razdoblju od 15 godina prolazio razdoblja pozitivnog ali i negativnog poslovanja; nakon završetka rata pa do 2001. godine rezultat Parka nije bio pozitivan; 2000., 2001. i 2002. godine uprava Nacionalnog parka morala se kreditno zadužiti kako bi adaptirala smještajne kapacitete devastirane ratom i boravkom izbjeglica u istima te dijelom kako bi osigurala isplatu plaća djelatnicima; u navedenom razdoblju uprava Parka podiže kredite uz jamstva Vlade RH kao osnivača koja je jamstva dala uz komercijalnu kamatnu stopu. Od 2003. godine do danas Park posluje pozitivno (zabilježen gubitak u 2009. godini isključivo je računovodstvena kategorija nastala zbog rezerviranja sredstava za potrebe rješavanja sudskog spora, dok je Park iste godine poslovao pozitivno). Ukupni prihodi u razdoblju od deset godina povećali su se nešto više od 100% ; ukupni rashodi u istom razdoblju rasli su za cca 62%.

Nacionalni park Plitvička jezera raspolaže prosječnim godišnjim budžetom od oko 30-ak milijuna kuna (cca oko 4 milijuna eura) dok za usporedbu sredstva namijenjena svim nacionalnim parkovima na razini države za 2012. godinu iznose oko 2,9 milijuna kuna (cca 387.000,00 eura). Paralelno, samostalno sukladno zakonima i pozitivnim propisima Ustanova upravlja navedenim sredstvima te nadzire zaštićeno područje generirajući potrebne prihode i ulažući u zaštitu istog bez potrebe angažiranja sredstava iz državnog proračuna, promovirajući time financijsku i ekološku održivost zaštićenog područja što bi trebao biti cilj zaštićenih područja općenito.

U skladu sa prijedlogom izmjena Zakona o zaštiti prirode koji kao temeljnu novinu uvodi institut Nacionalne parkovne agencije 2013. godine prestalo bi objedinjeno upravljanje smještajnim, trgovačkim i ugostiteljskim kapacitetima koji bi bili prepušteni na upravljanje privatnim subjektima po osnovi koncesije, dok bi uprava zaštićenog područja upravljala zaštićenim područjem. Koncesijske naknade kao i prihodi ostvareni po osnovi prodaje ulaznica bili bi usmjereni na Nacionalnu parkovnu agenciju sa ciljem financiranja isključivo projekata zaštite prirode u svim zaštićenim područjima čime bi prestao postojati jedinstven primjer održivog financiranja zaštićenog područja u svijetu, i čime bi se poticao nesrazmjer u ostvarivanju i raspodjeli sredstava koja generira zaštićeno područje.

#### 4.3.2. Gospodarski značaj Parka kao pokretača regije koji samostalno generira potrebna financijska sredstva

Šire područje unutar kojeg je smješten Nacionalni park Plitvička jezera kao regija ima u cjelini veliku raznovrsnu prvorazrednu ali i neiskorištenu resursnu osnovu da primi veliki dio turističke potražnje različitih segmenta i kategorija. Javna ustanova Nacionalni park Plitvička jezera najveći je gospodarski subjekt registriran u Ličko-senjskoj županiji; 2010. godine na području Ličko-senjske županije zabilježeno je 613 poduzetnika (1 veliki poduzetnik, 7 srednje velikih i 605 malih poduzetnika) ili 88,6% od ukupno registrirana 692 aktivna trgovačka društva u Ličko-senjskoj županiji (FINA,2011).Udio poslovnih subjekata u Ličko-senjskoj županiji u gospodarstvu Republike Hrvatske prikazan je sljedećom tablicom:

**Tablica 20. Udio poslovnih subjekata u Ličko-senjskoj županiji u Republici Hrvatskoj**

VRSTA	Registrirane pravne osobe 31.12.			Aktivne pravne osobe 31.12.					
	2009.	2010.	IND 10/09	LIČKO-SENJSKA ŽUPANIJA			REPUBLIKA HRVATSKA		
				2009.	2010.	IND 10/09	2009.	2010.	IND 10/09
1.1. Trgovačka društva	831	860	103,4	654	692	105,8	105,51	113,58	107,65
1.2. Poduzeća i zadruge	439	420	95,67	47	43	91,49	5.898	4.376	74,19
1.3. Ustanove, tijela, udruge, pol. stranke	894	936	103,4	285	333	116,8			114,57
UKUPNO PRAVNE OSOBE:	2164	2216	102,4	986	1068	108,3	131,88	141,48	107,28
		6	0		8	2	6	2	

*Izvor: Priopćenje DZS 11.1.2/2., od 10. veljače 2010. godine i 14. veljače 2011. godine*

Na području Ličko-senjske županije najveći broj poduzetnika registriran je na području grada Gospića (28,4%), Otočca (19,6%), Novalje (16,0%) i Senja (15,7%), dok je na području ostalih jedinica lokalne samouprave registrirano 20,3 % poduzetnika (Izvešće o stanju u gospodarstvu LSŽ;2011.).Ukupan broj zaposlenih kod obrađenih poduzetnika u Ličko-senjskoj županiji 2010. godine u odnosu na 2009. godinu smanjen je 0,7% dok je povećanje broja zaposlenih evidentirano u gradovima Gospiću i Novalji te općinama Udbina, Vrhovine i Plitvička Jezera. Ostale jedinice lokalne samouprave zabilježile su pad broja zaposlenih u odnosu na 2009. godinu.



**Tablica 21. Broj poduzetnika i broj zaposlenih po jedinicama lokalne samouprave na području Ličko-senjske županije u 2010. godini**

Grad/općina	Broj poduzetnika	Broj zaposlenih 2009	Broj zaposlenih 2010	IND 10/09
BRINJE	18	121	112	92,6
DONJI LAPAC	6	23	14	60,9
GOSPIĆ	174	1.193	1.264	106,0
KARLOBAG	11	77	54	70,1
LOVINAC	16	47	44	93,6
NOVALJA	98	436	442	101,4
OTOČAC	120	809	765	94,6
PERUŠIĆ	18	110	109	99,1
SENJ	96	448	393	87,7
PLITVIČKA JEZERA	32	1.183	1.190	100,6
UDBINA	17	44	66	150,0
VRHOVINE	7	2	10	500,0
Ukupno	613	4.493	4.463	99,3

*Izvor: FINA, Središnji ured Zagreb, lipanj 2011.*

Iz tablice je vidljivo da najveći broj poduzetnika registriran u Gradu Gospiću kao centru Županije te Općini Plitvička jezera unutar čijeg teritorija je smješten Nacionalni park Plitvička jezera koji uz ugostiteljski obrt „Macola“ zapošljava najveći broj ljudi; vidljivo je također da gotovo identičan broj osoba na području Plitvičkih jezera zapošljavaju samo 32 poduzetnika dok u Gospiću broj istih iznosi 174. Što se tiče vrsta djelatnosti u Županiji Ličko-senjskoj, najveći broj trgovačkih društava registrirano je za trgovinu na veliko i na malo ( 158 subjekata) te za djelatnosti pružanja smještaja te pripreme i usluživanje hrane (90 subjekata) dok je najveći broj zaposlenih evidentiran u prerađivačkoj industriji, poslovima rekreacije, uslugama smještaja, trgovini i građevinarstvu. Najveći prihodi ostvareni su u trgovini, prerađivačkoj industriji te građevinarstvu. Pritom treba naglasiti da proizvodne djelatnosti nisu adekvatno zastupljene (u čemu prate državni prosjek) niti se razvoj istih adekvatno potiče na razini lokalne/regionalne samouprave te da se glavnina prerađivačke industrije odnosi na preradu prirodne sirovine koje Županija ima u izobilju – drvene mase. Također, Ličko-senjska županija ima najmanji udio u ostvarenom ukupnom prihodu poduzetnika po županijama Republici Hrvatskoj u 2010. godini koji iznosi 0,3%.

**Tablica 22. Pregled poslovanja trgovačkih društava u Županiji 2010. godine po NKD**

OPIS	B R O J	Zaposleni		Ukupni prihodi		Ukupni rashodi		Neto plaće i nadnice	
		Broj	IND 10/09	Iznos u kn	IN D 10/ 09	Iznos u kn	IN D 10/ 09	Iznos u kn	IND 10/09
POLJOPRIVREDA, ŠUMARSTVO I RIBARSTVO	20	66	114	18.633.929	93	21.720.385	108	2.520	101
RUDARSTVO VAĐENJE	I 2	26	104	18.546.529	116	17.344.686	111	4.172	122
PRERAĐIVAČKA INDUSTRIJA	83	759	92	233.687.713	102	235.654.631	103	3.335	106
OPSKRBA ELEKTRIČNOM ENERGIJOM, PLINOM, PAROM I KLIMATIZACIJA	3	1	100	14.553	2.7 36	393.692	171	11.440	782
OPSKRBA VODOM; UKLANJANJE OTPADNIH VODA, GOSPODARENJE OTPADOM TE DJELATNOSTI SANACIJE OKOLIŠA	I 13	358	102	79.193.598	87	79.462.216	86	4.458	101
GRAĐEVINARSTVO TRGOVINA NA VELIKO I NA MALO; POPRAVAK MOTORNIH VOZILA I MOTOCIKALA	NA 158	660	97	473.464.917	100	469.930.720	102	3.151	102
PRIJEVOZ SKLADIŠTENJE DJELATNOSTI PRUŽANJA SMJEŠTAJA TE PRIPREME I USLUŽIVANJA HRANE	I 40	240	95	77.082.366	88	76.154.119	92	3.219	102
INFORMACIJE KOMUNIKACIJE	90	663	108	219.627.204	104	223.125.316	105	3.271	98
FINANCIJSKE DJELATNOSTI DJELATNOSTI OSIGURANJA	I 1	0	-	1	100	1	100	0	0
POSLOVANJE NEKRETNINAMA	12	3	60	1.938.117	310	3.349.089	472	860	34
STRUČNE, ZNANSTVENE I TEHNIČKE DJELATNOSTI	I 38	103	105	33.613.908	86	29.209.727	88	4.262	98
ADMINISTRATIVNE I POMOĆNE USLUŽNE DJELATNOSTI	I 23	113	126	13.829.839	124	12.517.112	121	2.719	102
OBRAZOVANJE DJELATNOSTI	4	10	200	410.789	130	530.885	163	1.720	74
ZDRAVSTVENE	4	10	111	1.351.620	106	1.298.507	101	3.202	92

ZAŠTITE I SOCIJALNE SKRBI										
UMJETNOST, ZABAVA I REKREACIJA	10	822	100	228.732.774	106	202.814.482	88	4.723	103	
OSTALE USLUŽNE DJELATNOSTI	12	45	115	17.983.444	144	17.089.999	143	2.864	102	
<b>Ukupno sve djelatnosti</b>	<b>613</b>	<b>4.463</b>	<b>99</b>	<b>1.620.069.110</b>	<b>100</b>	<b>1.641.288.080</b>	<b>103</b>	<b>3.645</b>	<b>101</b>	

Izvor: FINA, Središnji ured Zagreb, lipanj 2011.

Sveukupno gledajući od ukupno 613 poduzetnika, 374 ili 61,0% poduzetnika poslovalo je s dobiti, a 239 ili 39,0% sa gubitkom. Nadalje, sukladno klasifikaciji poduzetnika prema veličini koja je definirana je Zakonom o računovodstvu, u slijedećoj tablici prikazani su financijski rezultati poslovanja poduzetnika sa sjedištem u Ličko-senjskoj županiji u 2010. godini prema veličini poduzetnika.

**Tablica 23. Financijski rezultati poslovanja u 2010. godini – po veličini poduzetnika**

Opis	Iznos ukupn o	IND 10/09	MALI		SREDNJE		VELIKI	
			Iznos	IND 10/09	Iznos	IND 10/09	Iznos	IND 10/09
Broj poduzetnika	613	-	605	-	7	-	1	-
Broj zaposlenih	4463	99,3	2980	100,1	716	96,1	767	99,5
Ukupan prihod (u mil. kn)	1620	100,4	1.205	100,5	205	94,8	210	106,5
Ukupni rashodi (u mil. kn)	1641	103,2	1.249	107,2	205	96,8	187	87,7
Porez na dobit (u mil. kn)	95	102,0	10	109,2	85	12,7	0	-
Dobit nakon oporez. (u mil. kn)	99	126,5	76	100,7	1	37,6	22	-
Gubitak nakon oporez. (u mil. kn)	130	197,6	129	260,0	1	-	-	-
<b>Konsolidirani financijski rezultat - dobit minus gubitak (u mil. kn)</b>	<b>-31</b>	<b>-</b>	<b>-53</b>		<b>0</b>		<b>22</b>	

Izvor: FINA, Zagreb, lipanj 2011.

Iz tablice je vidljivo da u strukturi poduzetnika u Ličko-senjskoj županiji po veličini najveći udio imaju mali poduzetnici jer se od ukupnog broja obrađenih poduzetnika (613) čak 605 njih (98,7% ) ubraja u male poduzetnike; srednje velikih poduzetnika evidentirano je sedam dok u Županiji posluje samo jedan veliki poduzetnik - JU NP Plitvička jezera sa 767 zaposlenih i ukupnim prihodom od 210 milijuna kuna. Podaci iz tabele pokazuju da su u

2010. godini poduzetnici Ličko-senjske županije (mali, srednje veliki i veliki) ukupno gledano ostvarili negativan konsolidirani financijski rezultat od 31 milijuna kuna unatoč kumulativnom porastu dobiti od 26,5% (Izvješće o stanju u gospodarstvu LSZ;2011). Pojedinačno gledano, svim poduzetnicima rashodi premašuju prihode odnosno izjednačeni su sa prihodima osim Nacionalnog parka Plitvička jezera koji u navedenom primjeru ostvaruje dobit u iznosu 23 milijuna kuna (cca 3 milijuna eura).

Pregled pet najvećih poduzetnika u Županiji prema veličini ukupnog prihoda i prema broju zaposlenih u 2010. godini izgledao je kako slijedi:

**Tablica 24. Prvih pet poduzetnika u Ličko-senjskoj županiji 2010. godine prema ukupnom prihodu**

<b>RANG</b>	<b>NAZIV</b>	<b>SJEDIŠTE</b>	<b>UKUPAN PRIHOD u 000 kn</b>
<b>1</b>	JU NACIONALNI PARK PLITVIČKA JEZE	PLITVIČKA JEZERA	<b>209.899</b>
<b>2</b>	NOVALIS d.o.o.	NOVALJA	<b>66.219</b>
<b>3</b>	LIKA CESTE d.o.o.	GOSPIĆ	<b>47.545</b>
<b>4</b>	HADRIA d.o.o.	NOVALJA	<b>44.425</b>
<b>5</b>	MOST d.o.o.	OTOČAC	<b>44.241</b>

*Izvor: FINA, Središnji ured Zagreb, lipanj 2011.*

Od prvih pet poduzetnika prema ukupno ostvarenom prihodu cca 51% (209 milijuna kuna) odnosno 60% od ukupnog broja zaposlenih među prvih pet poduzetnika u Županiji (767 osoba) odnosi se na Nacionalni park Plitvička jezera, što zorno prikazuje gospodarski ali i socijalni kapacitet Nacionalnog parka te njegovu ulogu u gospodarskim kretanjima u Županiji.

**Tablica 25. Prvih pet poduzetnika u Ličko-senjskoj županiji 2010. godine prema broju zaposlenih**

RANG	NAZIV	SJEDIŠTE	BROJZAPOSLENIH
1	JUNACIONALNIPARKPLITVIČKAJEZERA	PLITVIČKAJEZERA	767
2	LIKACESTEd.o.o.	GOSPIĆ	200
3	Ugostiteljski obrt MACOLA	PLITVIČKA JEZERA	170
4	METALNA OPREMA d.o.o.	SENJ	87
5	LAV MIŠKULIN d.o.o.	GOSPIĆ	78

*Izvor: FINA, Središnji ured Zagreb, lipanj 2011.*

Kao što se može zaključiti iz prikazanih tablica, unutar regije najznačajniji gospodarski subjekt je Nacionalni park Plitvička jezera koji je kroz povijest ali i danas ostao jedina turistička destinacija kontinentalnog turizma u Republici Hrvatskoj koja pokazuje uzlazni trend turističkog razvoja. Uzimajući u obzir razvojne trendove bilo koji koncept razvoja turizma u kontinentalnom dijelu Like centar će imati upravo u Nacionalnom parku Plitvička jezera iako Lika obiluje potencijalima koji bi jednom kada se pristupi njihovom razvijanju trebali decentralizirati ponudu su interesu integralnog regionalnog razvitka.

Budući da je osnovna djelatnost Ustanove zaštita prirode u zadnjih nekoliko godina kada je legislativom ali i promjenom svijesti stanovništva veći akcent stavljen na zaštitu prirode, postavljanje Ustanove kao relevantnog gospodarskog subjekta nije dobro prihvaćen od strane zaštite prirode budući da se često ističe da je turizam zajedno sa ostalim „sekundarnim“ djelatnostima samo nužna (često neželjena) popratna nuspojava pojačanog interesa za posjetu zaštićenim područjima. Gospodarski aspekt poslovanja Nacionalnog parka postaje, međutim, iznimno relevantan ako se uzme u obzir činjenica da upravo njegove aktivnosti dovode do gospodarske ali i socijalne revitalizacije kraja i šire regije, postavljajući egzemplarni primjer adekvatne i održive valorizacije zaštićenog područja. Ne treba pritom zanemariti niti korist koju od pozitivnog poslovanja ima državni proračun od naplate poreza koji ovise o poslovanju (porez na dohodak, porez na dobit i porez na dodanu vrijednost) te poreza koji ne ovise o poslovanju ( npr. porez na cestovna motorna vozila). Na primjeru poslovanja Nacionalnog parka Plitvička jezera u 2011. godini vidljiv je utjecaj Ustanove na gospodarske parametre u Županiji ali i na nacionalna gospodarska kretanja u cjelini (JU NP PJ;2012):

**Tablica 26. Pokazatelji poslovanja JU NP Plitvička jezera u 2011. godini**

<b>UKUPNI PRIHODI</b>	209,7 milijuna kuna	
	Poslovni prihodi	208,2 milijuna kuna
	Financijski prihodi	1,5 milijuna kuna
<b>UKUPNI RASHODI</b>	198,7 milijuna kuna	
	Poslovni rashodi	176,5 milijuna kuna
	Financijski rashodi	13,1 milijun kuna
<b>POSLOVNI REZULTAT</b>	DOBIT	11 milijuna kuna

*Izvor: Odjel plana i analize, JU NP PJ, 2012.*

Kada se promatraju poslovni prihodi prema strukturi onda je u 2011. godini vidljivo je da slijedeće Podružnice/Službe ostvaruju najveći dio prihoda:

**Tablica 27. Struktura prihoda prema podružnicama/službama ustrojenim u NP Plitvička jezera u 2011.**

<b>r.br.</b>	<b>Naziv službe/podružnice</b>	<b>Ostvareni poslovni prihodi u kn</b>
1.	Služba prihvata, vođenja informiranja prijevoza posjetitelja i internog transporta	91,5 milijuna
2.	Podružnica hotelijerstva i ugostiteljstva	90,5 milijuna
3.	Podružnica trgovina	22,1 milijun

*Izvor: Odjel plana i analize JU NP PJ, 2012*

U Službi prihvata ( turizam) prihodi u ostvarenom prihodu najveći dio odnosi se na prihod od prodaje ulaznica ( 84 milijuna kuna ) te prihod od naplate parkinga ( 6 milijuna kuna) dok se ostatak odnosi na ostvarene prihode od vođenja grupa, prihode vezane uz prijevoz posjetitelja i ostale prihode. U strukturi prihoda ostvarenih u Podružnici Hotelijerstva i ugostiteljstva najveći dio odnosi se na prihode od smještaja i kampa ( 39 milijuna kuna), zatim prihode od hrane ( 38 milijuna kuna) te prihode od pića ( 13 milijuna kuna).

Nacionalni park državna je institucija koja je zbog pravnog statusa Ustanove obvezna nabavljati robu javnim natječajima sukladno Zakonu o javnoj nabavi čime se (zbog velike potrebne količine robe na nivou godine koju manji dobavljači nisu u mogućnosti osigurati) isključuje mogućnost izravnog otkupa pojedinih robe od privatnih osoba. Lokalnom je

stanovništvu, međutim dozvoljeno na određenim punktovima prodavati prirodne proizvode karakteristične za Liku (sir, med, tradicionalni kolači, rakija) kao i ponuditi tradicionalne (ne)konzumne proizvode u suvenirnicama koje posluju u sklopu Ustanove čime se sa jedne strane osigurava prisutnost autohtonih proizvoda u ponudi Parka ali i osigurava tržište za proizvodnju autohtonih domaćih proizvoda. Budući da u sklopu Ustanove posluje restoran „Lička kuća“ ( trenutno u obnovi nakon požara u travnju 2012.) koji posjetiteljima nudi tradicionalne specijalitete ličke kuhinje za koju je nužno u ponudi imati ličko meso, primjetan je povećan broj uzgajivača ovaca i krava na području Like od kojih dobavljači koji na natječaju dobiju posao nabave mesa otkupljuju isto sukladno preporuci naručitelja kako bi se gostima osigurala tradicionalna lička gastronomska ponuda.

Osim neposrednog poticanja razvoja malog i srednjeg poduzetništva kroz osiguravanje uvjeta za razvoj turističke ponude, Ustanova generira pozitivne ekonomske efekte kroz velik broj investicijskih projekata u koje ulaže vlastita sredstva i kojima podiže razinu kvalitete ponude odnosno ulaže u zaštitu prirode; tako je u 2011. godini npr. 5 milijuna kuna uloženo u znanstveno-istraživačke radove u svrhu očuvanja Parka; investicija izgradnje prezentacijskog centra vrijedna je 17 milijuna kuna; obnova smještajnih i ugostiteljskih objekata te zgrada u stambenom naselju u iznosu od 2 milijuna i sl. (JU NP PJ,2012).

Uzlazni trend povećanja broja posjetitelja Nacionalnog parka te njihova potrošnja generiraju većinu prihoda regije u njenom kontinentalnom dijelu; isti ne samo da čini okosnicu kontinentalnog turizma već u skladu sa intencijom produžetka prosječne duljine boravka gostiju iste upućuje na obližnje turističke destinacije u cilju oplemenjivanja ponude u cjelini ali i pomoći ostalim lokacijama ( Baraćeve špilje, pećinski park Grabovača, Memorijalni centar Nikola Tesla, rijeka Gacka) i iako se već mogu primijetiti rezultati tih napora u smislu povećanja broja gostiju navedenih destinacija u odnosu na prethodne godine, potencijal je i dalje puno veći od iskorištenja.

**Tablica 28. Pregled broja posjetitelja po mjesecima od 1996. do 2011. godine**

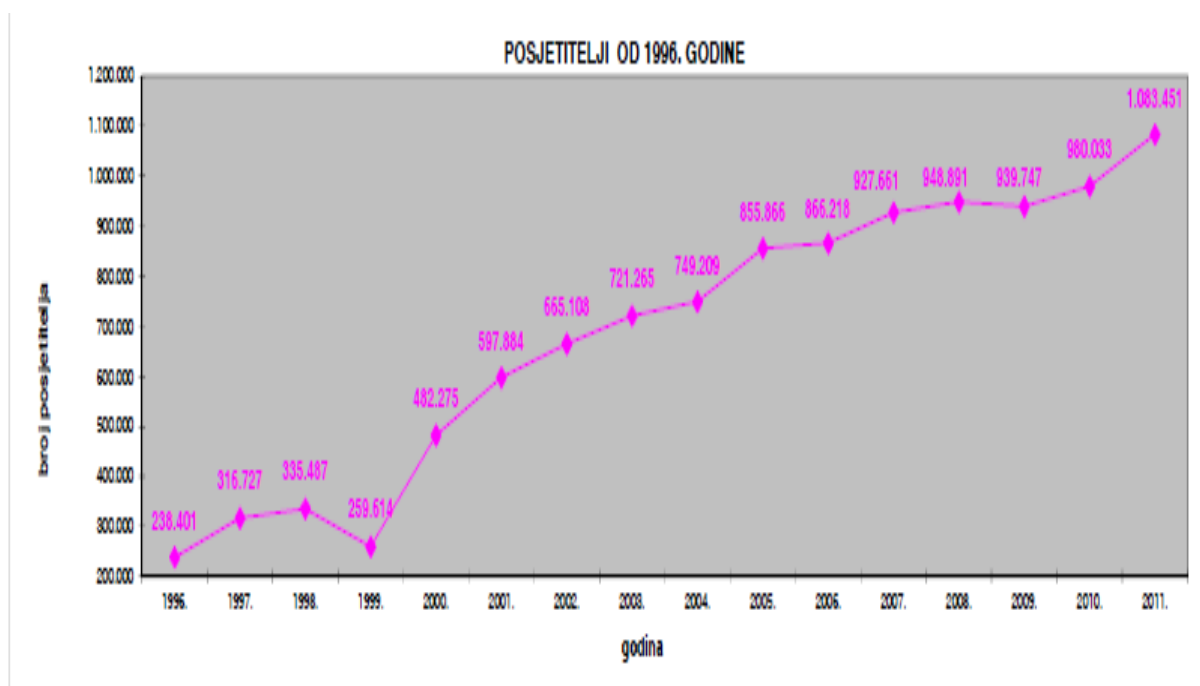
MJESEK \ GODINA																
	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
siječanj			1.102	808	668	882	492	1.473	1.772	1.840	1.740	1.609	1.986	4.051	1.616	3.961
veljača			608	252	858	448	585	790	898	988	711	1.757	2.301	2.303	1.589	1.954
ožujak		3.739	2.082	1.083	2.073	3.733	7.365	3.422	4.155	8.401	3.522	6.846	9.812	6.154	7.087	6.206
travanj	12.208	8.538	13.222	9.582	24.736	32.208	26.727	34.211	32.782	36.534	46.742	58.397	40.727	44.688	38.158	54.790
svibanj	32.074	39.795	32.916	22.724	32.031	49.901	73.732	80.707	77.976	93.171	95.040	94.049	107.883	103.879	100.844	105.185
lipanj	47.947	50.980	49.717	36.565	63.363	77.930	85.673	97.599	101.351	120.993	116.382	125.596	123.960	113.986	123.595	147.068
srpanj	46.630	53.384	68.657	47.838	107.628	145.318	158.543	155.449	154.429	178.833	161.748	191.952	204.921	201.995	214.236	222.352
kolovoz	69.505	117.344	121.105	92.837	163.824	178.571	190.694	209.984	222.141	230.470	222.526	250.397	261.296	268.870	288.301	304.731
rujan	17.631	30.444	36.322	35.272	67.120	82.827	87.163	97.782	109.483	129.911	137.945	142.085	137.958	138.481	138.985	165.811
listopad	8.956	11.480	11.080	10.784	16.321	23.571	31.164	34.733	39.054	48.549	51.113	46.085	49.549	49.432	54.179	60.030
studeni	3.450	768	1.694	1.478	2.189	2.265	4.449	3.293	3.628	5.480	6.709	5.898	6.452	5.636	6.942	8.227
prosinac		94		380	1.266	250	521	1.822	1.530	696	2.040	2.100	2.066	2.288	2.326	3.066
<b>UKUPNO</b>	<b>239.401</b>	<b>316.727</b>	<b>335.487</b>	<b>259.614</b>	<b>482.275</b>	<b>597.894</b>	<b>665.108</b>	<b>721.269</b>	<b>749.209</b>	<b>835.866</b>	<b>866.218</b>	<b>927.661</b>	<b>948.891</b>	<b>939.747</b>	<b>980.033</b>	<b>1.083.451</b>

Izvor: Odjel plana i analize JU NP PJ, 2012.

Efekti turizma vrlo su vidljivi kako u regiji Lika tako i u Republici Hrvatskoj općenito: za razliku od Češke ili Slovačke u čijem BDP-u robni izvoz čini dominantnu stavku, u Republici Hrvatskoj turizam čini 15 do 20 posto nacionalnog proizvoda (DZS;2011), zapošljava 15 posto hrvatskih radnika, ostvaruje 60 milijuna noćenja i donosi, ovisno o uspjehu sezone, šest do sedam milijardi eura te za sobom povlači pozitivne efekte u smještajnom, ugostiteljskom, trgovačkom, prijevozničkom, poljoprivrednom i proizvodnom sektoru. Jednako kao na nacionalnoj razini isti učinak povećanje broja posjetitelja ima i na područje regije Like; za očekivati je da će daljnje povećanje broja posjetitelja rezultirati povećanjem djelatnosti pružanja usluga vezanih uz isti.



**Grafikon 5. Prikaz broja posjetitelja NP Plitvička jezera od 1996. do 2011. godine**



*Izvor: Odjel plana i analize JU NP Plitvička jezera, 2012.*

Prijeratni podaci (Vidaković, 1997.) pokazuju da je 1936. godine Park zabilježio 22.400 posjetitelja; 1960. bilo ih je 96.708; deset godina kasnije brojka se penje na 247.202 posjetitelja. Godine 1980 zabilježena su 532.253 posjetitelja a netom prije početka Domovinskog rata 1990. godine ukupno 667.844 posjetitelja iz čega se može zaključiti da je trebalo više od pola stoljeća da broj posjetitelja premaši pola milijuna. Paralelno, nakon završetka Domovinskog rata u nešto više od deset godina ( od 1996. do 2006. ) ostvarena je prijeratna posjećenost dok se tendencija daljnjeg progresivnog rasta nastavlja.

Primjetno je da se broj posjetitelja Nacionalnog parka svake godine povećava iako je tek 2011. godine, 27. rujna (na Svjetski dan turizma) prvi puta u povijesti prešao milijun posjetitelja. Godine 1960. Park je posjetilo 96.708 posjetitelja; 1970.-te ih je bilo 247.202; 1980-te Park je posjetilo 532.253 posjetitelja a 1990-te 736.422 posjetitelja (Vidaković; 2000.). Zbog Domovinskog rata broj posjetitelja se u odnosu na prijeratno razdoblje 1996. godine smanjio na 238.401 da bi od 2000. godine isti ponovo pokazao uzlaznu putanju sve do 2011. kada je Park posjetilo ukupno 1,083.451 posjetitelj. Zbog činjenice da u promatranom razdoblju izuzev studije Instituta za turizam (Institut za turizam;1998) nije izračunat kapacitet nosivosti koji prema istoj iznosi 1,5 milijuna turista (i koji je potrebno uzeti sa rezervom

budući da je broj baziran na turističkim faktorima bez uzimanja u obzir prirodne osobitosti Plitvičkih jezera) trenutno se sa sigurnošću ne može postaviti granica koja bi definirala krajnji limit broja posjetitelja iako postoje naznake da bi se u budućnosti zbog očuvanja prirodnih posebnosti po uzoru na neka druga zaštićena područja u Europi mogao postaviti dnevni limit posjete sukladno biodinamičkom sustavu jezera koji će determinirati i prihvatljiv godišnji broj posjetitelja. Dok se ne odrede navedene granice, za pretpostaviti je da će se šire područje unutar i izvan granica Parka i dalje propulzivno turistički razvijati generirajući pozitivne gospodarske efekte.

### 4.3.3. Socijalna dimenzija turističkog razvoja Parka

Nacionalni park Plitvička jezera prostire se na ukupno 294 km<sup>2</sup><sup>29</sup>, od čega se 92% površine odnosi na prostor Ličko-senjske županije dok se preostali dio odnosi na Karlovačku županiju; unutar navedenih dviju županija nalaze se ukupno četiri općine: Općina Plitvička jezera, Općina Rakovica, Općina Vrhovine, Općina Saborsko te ukupno 23 naselja. Prema popisu iz 2011. godine, navedeno područje ima oko 8.700 stanovnika (DZS; 2012).

**Tablica 29. Popis stanovništva općina koje graniče sa Nacionalnim parkom**

Godina	Županija Ličko- senjska	Općina Plitvička jezera	Općina Saborsko	Općina Vrhovine	Općina Rakovica	Ukupno unutar prostire Park	Općine kojih se
2001.	53.677	4.668	860	905	2.623	9.056	
2011.	51.022	4.358	645	1.408	2.401	8.812	

*Izvor: autorica prema podacima Državnog zavoda za statistiku (DZS)*

Stanovnici područja koja okružuju Nacionalni park oduvijek su gravitirala prema zapošljavanju u istom; u 1960. godini Park je zapošljavao 328 radnika; deset godina kasnije broj zaposlenih se udvostručuje (546) dok pravu ekspanziju zapošljavanja doživljava u 80-im (1.056) i 90-im godinama (1.876 radnika) neposredno prije početka Domovinskog rata (Vidaković, 1997).

Socijalni aspekt utjecaja Parka na okolno područje vidljiv je primarno kroz element zapošljavanja u smislu da gotovo 90% zaposlenih u Parku ima prebivalište unutar četiri navedene općine; sekundarni efekt turističkog razvoja na socijalni aspekt vidljiv je kroz samozapošljavanje - znatan dio kako zaposlenih u Parku kojima to predstavlja dodatan izvor prihoda s tako i dio lokalnog stanovništva koje boravi na prostoru unutar i na granicama Parka ostvaruje znatne prihode od iznajmljivanja soba u privatnom smještaju, pritom ulažući minimalna ili nikakva sredstva u promociju odnosno profitirajući od marketinških aktivnosti Ustanove.

<sup>29</sup> Prema proširenju granica iz 1997. godine

Tijekom godina je lokalno stanovništvo iz skromnih uvjeta u razdoblju od 2000. do danas putem prihoda od turizma počelo ostvarivati relativno visoka primanja, primarno putem ponude smještaja (iznajmljivanja soba) budući da Nacionalni park raspolaže isključivo hotelskim smještajem odnosno ponudom hotelskog smještaja i ponude kamping prostora.

Lokalno je stanovništvo prepoznalo potrebu proširenja ponude privatnim smještajem koji pokriva cjenovnu kategoriju turista koji nisu konzumenti hotelskih usluga, što se pokazalo dobrim osobito u vrijeme špice turističke sezone kada kapaciteti Nacionalnog parka postaju nedostadni za ukupan broj posjetitelja koji žele boraviti na prostoru Parka. Dugoročno, privatni iznajmljivači postaju značajna dopuna smještajnoj ponudi Parka budući da sezona ne traje šest već deset i više mjeseci, što osigurava donekle siguran izvor prihoda. Sa druge strane, konkurencija među samim iznajmljivačima postaje sve naglašenija što je vidljivo iz porasta broja registriranih iznajmljivača privatnog smještaja u razdoblju od 1998. do 2010. godine:

**Tablica 30. Pregled registriranih iznajmljivača, ležajeva i noćenja u Općini Rakovica od 1998. do 2010. godine**

Godina	Broj iznajmljivača	Broj ležajeva	Ostvaren broj noćenja
1998.	3	23	112
1999.	9	70	348
2000.	28	185	2057
2001.	50	318	3858
2002.	67	413	7568
2003.	85	498	10.683
2004.	101	620	12.244
2005.	102	691	16.605
2006.	119	746	20.653
2007.	113	753	22.492
2008.	110	754	25.062
2009.	113	758	26.263
2010.	115	790	27.711

*Izvor: autorica prema statistici TZ Općine Rakovica*

Primjetno je da je prihod od iznajmljivanja smještaja odnosno ponude polupansiona i pansiona isključivi izvor prihoda lokalnog stanovništva unatoč relativno visokom potencijalu proizvodnje eko proizvoda odnosno razvoja ruralnog turizma koji bi u tom kontekstu bio kompatibilan i sa potrebama same Ustanove. Većina vlasnika soba za iznajmljivanje ujedno

su i zaposleni u Nacionalnom parku čime im to postaje dodatni izvor prihoda uz onaj osnovni, te se većina članova obitelji istih bave iznajmljivanjem soba. Nacionalni park raspolaže sa ukupno 800 ležajeva iz čega se može zaključiti da to nije niti približno dovoljno za pokrivanje potražnje tako da privatni smještaj ne čini konkurenciju Nacionalnom parku već kvalitetnu dopunu istog. Koncentrični krug razvoja oko granica Nacionalnog parka najkvalitetnije je razvijen od naselja Jezerce, Mukinja, Rastovača te Rakovica dok je dio oko Vrhovina nedovoljno razvijen unatoč činjenici da je prolaz kroz Otočac i Vrhovine najbliži put za posjetitelje koji dolaze iz smjera Italije, Slovenije odnosno Istre i Kvarnera. Razlog djelomično leži u činjenici da je taj kraj slabo naseljen ili je naseljen isključivo stanovništvom poodmakle dobi iako je primjetno da je na tom području najaktivnija prodaja domaćih proizvoda ( sir, rakija, med) na štandovima uz prometnicu. Pregled povećanja broja privatnih iznajmljivača u općini Plitvička jezera je kako slijedi:

**Tablica 31. Pregled registriranih iznajmljivača, ležajeva i noćenja u Općini Plitvička jezera od 1998. do 2010. godine**

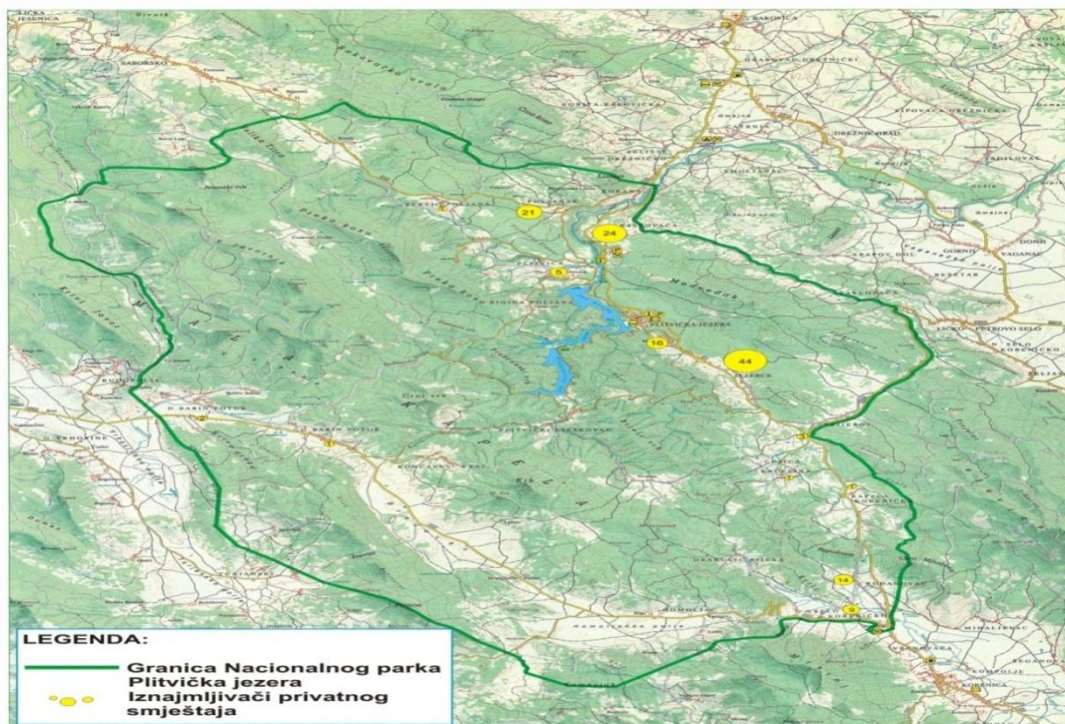
<b>Godina</b>	<b>Broj iznajmljivača</b>	<b>Broj ležajeva</b>	<b>Ostvaren broj noćenja</b>
<b>1998.</b>	59	310	3077
<b>1999.</b>	70	370	1476
<b>2000.</b>	106	540	7475
<b>2001.</b>	135	695	9749
<b>2002.</b>	157	841	15366
<b>2003.</b>	182	1000	23224
<b>2004.</b>	186	1085	28618
<b>2005.</b>	187	1183	36121
<b>2006.</b>	210	1272	41735
<b>2007.</b>	210	1265	47318
<b>2008.</b>	210	1265	50547
<b>2009.</b>	216	1300	49394
<b>2010.</b>	202	1292	48558

*Izvor: autorica prema statistici TZ Općine Plitvička jezera*

Trenutno stanje i položaj privatnih iznajmljivača unutar i uz granicu Nacionalnog parka prikazani su po naseljima – u krugu se nalazi broj iznajmljivača po naseljima dok se naziv naselja nalazi u blizini kruga. Tako su u naselju Jezerce koje je svega dva kilometra

udaljeno od ulaza u Park smještena čak 44 iznajmljivača; drugo po brojnosti iznajmljivača je naselje Rastovača koje je svega par stotina metara udaljeno od glavnog ulaza u Park, Ulaza I. i koje je upravo zbog pješačke udaljenosti od ulaza najtraženije od strane gostiju. Jedan od rjeđe spominjanih problema jest i „sukob interesa“ velikog broja zaposlenih u Nacionalnom parku koji obavljaju poslove informiranja ili smještaja gostiju odnosno zaposleni su na takvim poslovima koji im pružaju mogućnost da dio ili neke goste „preusmjere“ u privatne smještajne kapacitete često koristeći nižu cijenu istih kao argument uvjeravanja; isto međutim ne oštećuje u znatnoj mjeri Nacionalni park budući da je struktura gostiju takva da omjer organiziranih gostiju u odnosu na individualne 70:30. Također, lokacija na kojoj su smješteni hoteli kojima upravlja Ustanova zaštićena je u odnosu na sve druge lokacije jer se nalazi u neposrednoj zoni zaštite - odnosno ekskluzivna je - što je također bitan motiv za odluku dijela individualnih gostiju. U razdoblju od travnja do listopada, međutim i hotelski i privatni smještajni kapaciteti jednako su dobro popunjeni, a pojedine procjene pokazuju da u navedenom razdoblju čak i nedostaje dio smještajnih kapaciteta u odnosu na potražnju.

### Shema 16. Granice Nacionalnog parka i privatni iznajmljivači



Izvor: A.Bionda, NP Plitvička jezera (prema naputku autorice)

Još jedan značajan utjecaj na socijalni aspekt vidljiv je kroz analizu strukture kadrova. Kada se analizira struktura kadrova vidljivo je da je ista direktno ovisna o samoj lokaciji Nacionalnog parka koji je iako relativno blizu gradskih središta, ipak do neke mjere izoliran slijedom prirodnih karakteristika iz čega proizlazi da se glavnina zaposlenih djelatnika regrutira iz naselja koja se nalaze unutar ili graniče sa Parkom.

Kvalifikacijska struktura zaposlenika Ustanove pokazuje dominaciju osoba sa završenom srednjom stručnom spremom odnosno zaposlenika sa niskom kvalifikacijom odnosno prekvalifikacijom što je uvjetovano prirodom posla koji se obavlja, uzimajući u obzir da najveći dio zaposlenih odnosi na zaposlene u uslužnoj djelatnosti - konobare, kuhare, pomoćno osoblje, informatore, recepcionare, sobarice – dok je osoba sa VSS relativno malo u odnosu na ukupnu masu zaposlenih i u odnosu na potrebe za istom sukladno aktu o sistematizaciji, iako je broj istih promatrano u razdoblju od 10 godina u relativnom porastu.

**Tablica 32. Odnos zaposlenika sa visokom stručnom spremom i ostalih zaposlenih**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>VSS</b>	12	13	16	17	18	20	21	23	26	28	35	34
<b>Ukupno</b>	509	518	537	594	610	634	717	752	783	843	876	839
<b>%</b>	2%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	4%	4%

*Izvor: Odjel pravnih, kadrovskih i općih poslova, JU NP PJ, 2012.*

Iz tablice je vidljivo da se postotak visoko obrazovanih ( samo VSS) u zadnjih deset godina kretao oko 3% dok je znatnije povećanje broja visoko obrazovanih zabilježeno tek 2010. odnosno 2011 godine. Razlog tome leži u dvije činjenice – lokalno stanovništvo rijetko generira kadrove koji dosegnu viši stupanj obrazovanja odnosno većina ih se odmah nakon završetka srednje škole ( većinom uslužna usmjerenja - konobar, kuhar) zaposle u struci; drugi razlog je slab interes visoko obrazovanih da se duže zadrže na području Nacionalnog parka budući da isti ne osigurava dovoljan broj sadržaja za mlade ljude odnosno mlade obitelji te je iz navedenog razloga fluktuacija visoko obrazovnog kadra izrazito velika te se isti relativno kratko ( do 6 do 10-ak godina) zadržavaju u Parku. Kada se radi o višim stupnjevima obrazovanja, u promatranom razdoblju u Ustanovi je bio zaposlen jedan doktor znanosti, 2006. godine Ustanova je dobila i jednog magistra znanosti dok je 2008. dobila još



dva magistra znanosti. Godine 2006. doktor znanosti napušta Ustanovu a jedna osoba magistrira, a jedna doktorira dok se jedna sa titulom doktora znanosti zapošljava te Ustanova trenutno (2013.) zapošljava dva doktora znanosti i tri magistra znanosti, što iznosi 0,5% od ukupnog broja zaposlenih u 2013. godini.

**Tablica 33. Odnos zaposlenika sa srednjom stručnom spremom i ukupnih zaposlenika od 2000. do 2011. godine**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>SSS i niže*</b>	438	445	458	504	516	535	612	645	671	724	748	714
<b>Ukupan broj zaposlenih</b>	509	518	537	594	610	634	717	752	783	843	876	839
<b>%</b>	86%	86%	85%	85%	85%	84%	85%	86%	86%	86%	85%	85%

*Izvor: Odjel pravnih, kadrovskih i općih poslova JU NP PJ, 2012.*

\*NKV,PKV,NSS,KV,SSS

U navedenom, najveći udio odnosi se na osobe sa SSS koji se u apsolutnom iznosu kreću od 299 (2000.g) do 515 (2011.g.); kao drugi najbrojniji ističu se zaposlenici sa NKV koji u promatranom razdoblju nije prešao apsolutni iznos od 166 zaposlenih ( u 2009.i 2010.) dok se ostalo odnosi na zaposlenike sa PKV-om, NSS-om i KV-om. U ukupnom broju zaposlenih u posljednjih 10 godina udio zaposlenih sa srednjom i nižom stručnom spremom varira između 84 – 86% u odnosu na ukupan broj zaposlenih.

Još jedan zanimljiv podatak je i broj sezonski zaposlenih radnika koji godinama bivaju angažirani na određeno vremensko razdoblje smatrajući da bi nakon određenog broja godina trebali postati stalni radnici, osjećajući jak otpor i negodovanje prema radnoj snazi koja dolazi izvan granica nacionalnog parka i je jednako konkurentna na radna mjesta koja oni obavljaju budući da je Nacionalni park državna ustanova u kojoj svi državljani Republike Hrvatske imaju jednako pravo konkurirati na ponuđena radna mjesta. Zbog geografske posebnosti lokacije na kojima su smještena Plitvička jezera, relativno slabe prometne povezanosti do unatrag nekoliko godina te činjenice da se nekada radilo o izoliranom, siromašnom i nerazvijenom kraju nakon završetka rata bio je problem pronaći djelatnike; znatan dio današnjih zaposlenika čine upravo stanovnici okolnih općina sa nižom stručno spremom koji su zapošljavani kako bi se spriječilo raseljavanje područja. Iz navedenog razloga od rata do prije nekoliko godina unatrag zapošljavanje djelatnika na poslove za koje je potrebna viša i



visoka stručna sprema provodilo se javnim natječajem dok su se za sezonske poslove unajmljivali stanovnici lokalnih općina, uglavnom članovi uže i šire obitelji stalno zaposlenih u Ustanovi. Rigoroznom primjenom zakona odnosno početkom raspisivanja javnih natječaja za poslove na određeno vrijeme velik dio lokalnih stanovnika ostao je bez posla ( zbog socijalne dimenzije koja je uzimana u obzir a koju zakon ne raspoznaje kao opravdanu prilikom zapošljavanja) budući da njihove kvalifikacije nisu odgovarale općim ili formalnim uvjetima natječaja.

#### 4.4. Održivost političkih ciljeva u kontekstu održivog razvoja Parka

Politički ciljevi načelno ne bi trebali imati utjecaja na upravljanje zaštićenim područjima budući da je temeljna svrha osnivanja zaštićenog područja izraženo ekološka – „očuvanje postojeće biološke raznolikosti i održivo korištenje njenih sastavnih dijelova „ (Plan upravljanja NPPJ, 2007). Međutim, zbog dvojne prirode NP Plitvička jezera ( ekološka i ekonomska) politički aspekt izrazito je prisutan; Park je u isto vrijeme i ustanova u državnom vlasništvu i trgovačko društvo koje samostalno generira vlastite prihode, čime zakonodavni okvir definiran od strane države postaje ujedno otegotna i olakotna okolnost. Kompromis je pronađen u smislu da odgovornu osobu Ustanove postavlja aktualna vlast primarno u skladu sa vlastitim potrebama u smislu ispunjavanja kontrole i političkih ciljeva; kao svojevrsan balans političko-ekonomskoj dimenziji imenuje se Stručni voditelj kao osoba koja zastupa interese prirode i održivog razvoja. Stručnog voditelja na prijedlog Ravnatelja temeljem raspisanog javnog natječaja imenuje Upravno vijeće a potvrđuje resorni ministar.

Nacionalni park od proglašenja zaštićenim područjem 1949. godine postaje predmet interesa nacionalne politike iako samo načelno u smislu da se na čelo istog postavlja osoba koja će u većoj ili manjoj mjeri provoditi ciljeve Vlade; paralelno, država pokazuje tek simboličan interes za financiranje istog, prepuštajući Parku da sam pronalazi izvore financiranja. Granice Nacionalnog parka postavljene su 04. veljače 1951. godine; 10. studenog 1954. godine osniva se uprava Nacionalnog parka koja je vodila brigu o zaštiti i upravljala istom dok se paralelno grade prvi gospodarski i hotelski objekti u Plitvičkom Ljeskovcu i Velikoj Poljani čime počinje razvoj turizma. Godine 1955. Država osniva ugostiteljsko poduzeće „Plitvice“ koje 1965. godine prelazi u „Hotelsko poduzeće Plitvice“ da bi se 07. 01. 1970. godine Ustanova /uprava nacionalnog parka i „Hotelsko poduzeće Plitvice“ ujedinile u tvrtku „Nacionalni park Plitvice“, registrirano kao: “poduzeće za zaštitu prirode, hotelijerstvo i turizam“ (Trgovački sud Karlovac;2007). Temeljni razlog spajanja u jedno poduzeće bila je činjenica da su do tada odvojena poduzeća vodila zasebne poslovne politike nedovoljno surađujući na zajedničkoj koncepciji razvoja kao i činjenica da se pojedinačno kao mali poslovni subjekti nisu mogli razvijati. Integracijom navedena dva poduzeća nastao je jedinstven snažan poslovni subjekt. Godine 1978. upisana je promjena tvrtke u smislu obavljanja djelatnosti na „radna organizacija za zaštitu prirode, hotelijerstvo, turizam, trgovinu i proizvodnju s n sol.o OOUR-a „ ( Rješenje Fi-128; 1978); 1981 . godine dodana je i poljoprivredna proizvodnja ( Rješenje Fi 102;1981); 1989. godine upisano je

usklađenje općih akata sa Zakonom o poduzećima pod tvrtkom „Plitvice“ poduzeće za zaštitu i upravljanje nacionalnim parkom, turizma, trgovine, građevinarstvo, poljoprivredu i proizvodnju sa potpunom odgovornošću“ ( Potvrda Trgovačkog suda;2007); godine 1992. Upisano je brisanje subjekta „Plitvice“ s.p.o. zbog osnivanja Javnog poduzeća Uprava Nacionalnog parka „Plitvička jezera“ ( Rješenje Fi-671;1992). Aktualna promjena oblika organiziranja javnog poduzeća u javnu ustanovu pod nazivom Nacionalni park Plitvička jezera upisana je 1996. godine ( Rješenje Tt-96/2682;1996) i kao takva ostala važeća do danas.

Kroz povijest definiranja organizacijskih oblika upravljanja Plitvičkim jezerima politički utjecaj bio je izražen kroz postavljanje rukovodnog kadra; privatni kapital nikada nije bio prisutan u upravljanju; u razdoblju od 1949. do 1970. godine Nacionalni park imao je dvije uprave - jednu koja se skrbila o zaštiti prirode i drugu koja je brinula o hotelijerstvu, ugostiteljstvu i turizmu. Obje uprave bile su državne i radile su razmjerno dobro, financirale se iz vlastitih prihoda bez državnih subvencija, ali to dvojno upravljanje nije udovoljavalo vitalnim funkcijama Parka – zaštitarskoj, znanstvenoj i turističkoj ( Vidaković; 2003.). Godine 1970. navedene uprave se objedinjuju u jednu koja postaje odgovorna za sva zbivanja u Parku, za njegove „zaštitarske, znanstvene, razvojne, turističke i financijske zadaće „ (Vidaković;2003).

U smislu održivosti političkih ciljeva u kontekstu održivog razvoja zaštićenih područja kao dobar primjer može poslužiti intencija Ministarstva zaštite okoliša i prirode u smislu temeljne reorganizacije ustroja zaštićenih područja. Ustrojem nove vlasti na nacionalnoj razini 2012. godine primarno dolazi do promjene nadležnosti nad zaštitom prirode u smislu da se ista iz Ministarstva kulture vraća u Ministarstvo okoliša i zaštite prirode, pri čemu se kao najvažnija promjena u smislu organizacije načina upravljanja zaštićenim područjima definira intencija ustrojavanja Nacionalne parkovne agencije koja bi na centraliziran način upravljala svim zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj. Doslovna primjena tzv. „američkog modela upravljanja“ zaštićenim područjima djelomično je opravdana činjenicom da gotovo sva zaštićena područja financijski ovise o osnivaču, odnosno državi dok ih se relativno mali broj samostalno financira, uglavnom djelomično, dok jedino Nacionalni park Plitvička jezera samostalno generira sav potreban prihod odnosno ostvaruje dobit. Intencija uvođenja novog modela upravljanja je da se :“novim modelom postigne da se nacionalni parkovi i parkovi prirode bave svojom primarnom djelatnošću – zaštitom, održavanjem, očuvanjem , promicanjem i upotrebom zaštićenog područja. Sekundarne djelatnosti, a tu se ponajprije

misli na hotelijersku planiraju se dati u koncesiju“ (Nacional; 2012). Načelno, ideja o centraliziranom načinu upravljanja zaštićenim područjima preko NPA usmjerena je racionalizaciji kadrovskih i inih resursa; smanjiti će aktualan broj zaposlenih u nacionalnim parkovima i parkovima prirode, ukinuti Upravna vijeća kao nadzorna tijela u istima, umjesto ravnatelja zaštićenim područjem upravljati će voditelji parkova ( za pretpostaviti je da će isti biti svojevrsna alternativa aktualnim stručnim voditeljima koji u trenutnom ustroju predstavljaju svojevrsan *al pari* ravnateljima u pitanjima vezanim uz poslove zaštite prirode), kojima će ovlasti biti znatno umanjene uzimajući u obzir činjenicu da će se sve „sekundarne djelatnosti“ koncesionirati. Kao prednost novog načina ustroja navodi se i „vođenje jedinstvene politike upravljanja i stvaranje jedinstvene službe čuvara prirode“ (Nacional;2012).

Postavlja se, međutim pitanje da li je doslovno preslikavanje američkog modela zaštite prirode promišljena odluka usmjerena na povećanje kvalitete upravljanja zaštićenim područjima ili politički cilj u čijoj osnovi se nalaze gospodarski interesi? U prilog tezi da se radi o promišljenoj odluci svakako ide činjenica da će centralizacija upravljanja dovesti do znatnog smanjenja materijalnih i troškova osoblja ( budući da gotovo 90% zaštićenih područja u Republici Hrvatskoj prihode osigurava iz državnog proračuna) te svojevrsna sigurnost struke u smislu da će izostati gubitak nadzora nad upravljanjem zaštićenim područjima do kojeg je dolazilo zbog povremene promjene nadležnosti ministarstva nad zaštićenim područjima uslijed razlika u strategiji pristupa pojedinih Vlada. Navodi prema kojima „sekundarne djelatnosti stvaraju gubitke te da će njihovo izbacivanje i koncentriranje na zaštitu prirode omogućiti da se što više stručnjaka raznih profila uključi u zaštitu prirode“ (Nacional;2012) postaju diskutabilni ako se uzme u obzir činjenica da su smještajni i ugostiteljski objekti u NP Plitvice i NP Brijuni smješteni u samom centru zaštićenog područja, čime se središnji dio Parka ustupa privatnicima kojima je primaran interes zarada što neće pridonijeti zaštiti prirode.

Pitanje koncesija smještajnih i ugostiteljskih objekata u Nacionalnom parku Plitvička jezera jedan je od primjera zaštićenog područja u kojem se doslovna primjena američkog modela upravljanja može pokazati ne kao dobra odluka u pravcu zaštite struke već kao loša politička odluka čije posljedice mogu biti pogubne i za samu zaštitu. Tri od ukupno četiri hotela, kao i glavnina manjih ugostiteljskih objekata smještena su zoni temeljnog fenomena zaštite te se opravdano postavlja pitanje adekvatnosti prepuštanja privatnom kapitalu da upravlja istim. Posebno je to upitno ako je poznato slijedeće:

- gabariti postojećih hotela zadani su prilikom izgradnje i sukladno Zakonu o zaštiti prirode te ne postoji mogućnost njihovog daljnjeg proširenja;
- potencijalni investitor imati će problem opskrbe hotela vodom budući da se trenutno u nedostatku alternativnog rješenja voda za potrebe hotela i stanovništva crpi iz jezera Kozjak, što je i neodrživo i neprihvatljivo sa aspekta zaštite prirode;
- imovinsko-pravni odnosi po pitanju vlasništva pojedinih objekata nisu regulirani;
- sustav odvodnje otpadnih voda nije realiziran u skladu sa propisima zaštite prirode;
- plan prelaska u eko hotel ili „EU Flower“ koji će zasigurno biti jedan od preduvjeta koncesionaru iziskivati će velika ulaganja u smislu ugradnje i korištenja alternativnih oblika energije;
- kapaciteti smještajnih objekata (posebno hotela Plitvice i Bellevue) nisu prilagođeni aktualnim potrebama tržišta budući da su hoteli građeni između 1950 i 1970. godine
- koncesionara očekuje obaveza preuzimanja zaposlenih djelatnika u istima na određeni broj godina što će iziskivati dodatne troškove budući da je aktualan broj zaposlenih u disproportiji sa realnim potrebama zbog dugogodišnje politike zapošljavanja koja je uvažavala socijalni element.

Privatni investitor koji se odluči uzeti u koncesiju bilo koji objekt u Nacionalnom parku Plitvička jezera mora očekivati visoka ulaganja primarno po pitanju osiguravanja osnovnih preduvjeta za rad uz dodatnu obavezu ulaganja u hotel u smislu pretvaranja istog u neku od vrsta „ekološkog hotela“ te plaćanje koncesije, pa je opravdano postaviti pitanje očekivanog povrata investicije, odnosno ostvarenja zarade. Iako je jasno da je privatno vlasništvo temelj tržišnog poslovanja, do sada provedeni procesi privatizacije nisu pokazali uspjeh već je „dosadašnji proces privatizacije u Hrvatskoj proveden ispod stvarnih mogućnosti i dosegnutog stupnja liberalizacije, dok je dominantan model koji je primijenjen pokrenuo različite oblike manipulacije“ (Gregurek, 2001). Iako je Republika Hrvatska u odnosu na procese prvih privatizacija napravila značajne korake u smislu pravne legislative, još uvijek postoji sloboda za subjektivne sudove i odluke koje se mogu opravdati pravnim interpretacijama, čime se ne postižu ciljevi privatizacije (osiguranje efikasnosti poduzeća jer je država u pravilu loš poduzetnik) već se generiraju „negativni učinci sa političkog, društvenog i ekonomskog stajališta“ (Bendeković; 2000.). Osim toga, iluzorno je očekivati da će koncesionar kojem je na prvom mjestu zarada kvalitetnije upravljati koncesioniranim objektom od države, predviđenim sankcijama unatoč.

Da predloženi model koncesioniranja smještajnih i ugostiteljskih objekata na Plitvičkim jezerima nije opravdan ili je u najmanjem slučaju diskutabilan proizlazi iz činjenice da hoteli koji će prema prijedlogu biti predmet koncesija ne posluju sa gubitkom već upravo suprotno – ostvaruju dobit odnosno posluju pozitivno kao zasebne jedinice, pri čemu argument da se „prihodom od ulaznica, konkretno u Nacionalnom parku Plitvička jezera, krpaju rupe u ugostiteljstvu“ (Alterego,2012) ne stoji, što je vidljivo i iz slijedećeg:

**Tablica 34. Poslovanje hotela Jezero, Plitvice i Bellevue u 2011. godini**

		Ukupni prihodi u kn	Ukupni rashodi u kn	Ukupni rezultat u kn
1.	Hotel Jezero	34.612.496,71	25.445.113,71	9.167.383,00
2.	Hotel Plitvice i Bellevue	13.137.824,42	12.295.367,89	842.456,53

*Izvor: Odjel plana i analize, JU NP PJ, 2012.*

Na primjeru Nacionalnog parka Plitvička jezera vidljivo je da država nije nužno uvijek „loš poduzetnik“ te da je sretna okolnost što ista objektima koji su u najužoj zoni Parka upravlja uspješno te da bi stoga navedeni objekti trebali biti zadržani u vlasništvu države. Također, svi mali ugostiteljski i trgovački objekti smješteni na nekoliko lokacija uz sama jezera posluju sezonski i također pozitivno.

Činjenica je, međutim da dio smještajnih ( Hotel Grabovac) i ugostiteljskih (Restoran „Borje“) objekata koji se nalaze izvan granica Nacionalnog parka ne posluju pozitivno te da bi stavljanjem istih u koncesiju vjerojatno došlo do pozitivne promjene u poslovanju, budući da su objekti u rubnom dijelu Parka tretirani jednakom (u pravilu višom) strukturom cijena te kao takvi nisu cjenovno konkurentni istim ili sličnim objektima u okruženju.

Drugi bitan razlog zbog kojeg uvođenje privatnog vlasnika u sustav državnog upravljanja nije poželjan proizlazi iz činjenice da eventualni koncesionar postaje važniji čimbenik u upravljanju Parkom od njegove uprave; ako koncesionara ima više, broj uprava se također povećava (Vidaković; 2003). Davanje koncesija za turističke poslove u nacionalnom parku svjedoči o nesposobnosti države i njegove uprave zato što prema istraživanjima treba biti jasno slijedeće (Vidaković;2003):

- da nije pronađen pravi model koncesioniranja u nacionalnim parkovima;
- da je davanje koncesija „rad na liniji manjeg otpora“ i zapravo svojevrstan nastavak oslanjanja na državno financiranje te treba biti oprezan prije donošenja odluke o koncesiji jer se u isti njome unosi dvojno upravljanja čime se ugrožava temeljna funkcija Parka zbog kojeg je i proglašen zaštićenim područjem.

Političke posljedice ovakve odluke mogu biti dalekosežne iako je intencija iste u načelu dobronamjerna i organizacijski opravdana prije svega željom da se naglasak stavi na zaštitu prirode te da se ostvari sustav kvalitetnijeg upravljanja i ušteda. Politička odluka ovakvog tipa može u krajnjem slučaju dovesti i do znatnih devastacija prirode budući da i uz najveće mjere kontrole nije moguće nadzirati i sankcionirati interes za zaradom, što je posebno opasno ako su objekti koji su predmet koncesije smješteni u najužoj zoni zaštite kao što je to sa Plitvičkim jezerima slučaj.

#### 4.5. Model upravljanja zaštićenim područjem na primjeru NP Plitvička jezera

Osnovna svrha zaštićenih područja je zaštita prirodnih resursa, procesa ekosustava i područja koja o njima ovise (UNDP, 2012) stoga je upravljanje istima iznimno važna komponenta zaštite. Načelno, zaštićenim područjima upravlja se preko legislative i dokumenata koje izdaju tijela nadležna za poslove zaštite prirode i koja predstavljaju generalne smjernice za sva zaštićena područja jednako; upravljanje zaštićenim područjima zbog činjenice da svako pojedino ima svoje posebnosti treba promatrati kao zaseban i specifičan model menadžmenta na koji se mogu primijeniti svi temeljni principi menadžmenta uz obavezan odmak prema specifičnostima ciljeva koje treba ostvariti u upravljanju zaštićenim područjima.

Iako ne postoji jedinstvena univerzalna definicija menadžmenta isti se uglavnom definira kao :“ organ društvene institucije koji mora obaviti tri zadatka iste važnosti ali različite suštine da bi omogućio instituciji da funkcionira i daje svoj doprinos: Odrediti specifičnu misiju, svrhu; učiniti rad produktivnim, a radnika učinkovitim i djelotvornim; upravljati utjecajima na društvo i biti odgovoran društvu,, (Drucker, 2005). Sa aspekta upravljanja zaštićenim područjem moguće je definirati više komponenti procesa menadžmenta koje su u osnovi ostale iste iako se povijesno razvijaju pa tako imamo funkcije planiranja, organiziranja, naređivanja, koordiniranja i kontroliranja (Fayol, 1949.) odnosno postavljanje ciljeva, organiziranje, motiviranje i komuniciranje, mjerenje i ocjenjivanje postignutih rezultata te razvoj kadrova ( Drucker, 2005), te pritom voditi računa da se uvažavaju posebnosti u smislu principa i primjene poznatih tehnika menadžmenta. Zato je sa aspekta upravljanja zaštićenim područjima moguće prepoznati više komponenti procesa menadžmenta (Kosović, 2006.):

- **dinamička okolina** – glavni izazov za upravu zaštićenog područja koja svakodnevno radi na ostvarenju postavljenih ciljeva zbog višestrukih interesa u upravljanju zaštićenim područjem;
- **obavljanje poslova preko drugih ili sa drugima** pri čemu čelnik uprave (ravnatelj u smislu *Zakona o ustanovama*) koristi svoje suradnike kao alat te ih motivira na kvalitetno obavljanje poslova;



- **ostvarenje ciljeva** – podrazumijeva ostvarenje zacrtanih ciljeva u određenim rokovima i uz definirane troškove (komponenta prema kojoj se ocjenjuje uspješnost upravljanja);
- **djelotvornost i učinkovitost obavljenog posla** - mjera uspješnosti nekog posla u odnosu na upotrijebljene resurse te
- **resursi** - čimbenik o kojem menadžment mora voditi računa, budući su resursi vremena, ljudi, materijalnih i financijskih sredstava redovito ograničeni; nedostatak resursa smatra se ključnom preprekom u postizanju ciljeva ustanove – po obujmu i kvaliteti.

Zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj upravlja se u skladu sa nacionalno definiranom pravnom legislativom i dokumentima koje donose neposredno nadređena tijela u kojima je jasno definiran ustroj i način organizacije generalno zaštićenih područja; menadžment zaštićenog područja sa razine višeg i srednjeg menadžmenta ostaje međutim na volju svakom pojedinom čelniku ustanove ( ravnatelju) budući da isti odgovara za zakonito poslovanje Ustanove (Statut JU NP PJ,2006.) odnosno za postignute rezultate uz obavezu poštivanja generalno definiranih regulativa. Upravljanje zaštićenim područjem prilično je jednostavno ako se radi o malom broju zaposlenih sa limitiranim godišnjim budžetom, odnosno prilično zahtjevno ako se radi o ustanovi sa velikim brojem zaposlenih i velikim prilivom sredstava pri čemu se radi kvalitetnog postizanja zacrtanih ciljeva mora postaviti čvrsta upravljačka struktura temeljena na principima modernog menadžmenta.

**Tablica 35. Pregled broja zaposlenih u nacionalnim parkovima RH**

r.br.	Naziv parka	Broj zaposlenih djelatnika
1.	JU NP Plitvička jezera	751
2.	JU NP Brijuni	250
3.	JU NP Krka	178
4.	JU NP Mljet	44
5.	JU NP Paklenica	28
6.	JU NP Risnjak	24
7.	JU NP Kornati	24
8.	JU NP Sjeverni Velebit	16
<b>Ukupno:</b>		<b>1.315*</b>

*Izvor: Večernji list, 08. kolovoza 2012. godine /\*u tablici su navedeni samo djelatnici na neodređeno vrijeme bez sezonskih radnika*

Prihod svih nacionalnih parkova i parkova prirode iznosi oko 50 milijuna eura ili 375 milijuna kuna, dok država plaća tek 300 od 1.315 zaposlenih i u očuvanju prirode sudjeluje sa 60 milijuna kuna / 8 milijuna eura (Nacional;2012). Redoslijed parkova kojim su prikazani u tablici prema broju zaposlenih djelatnika poklapa se sa redoslijedom kada su u pitanju ostvareni prihodi; Plitvička jezera, Brijuni i Krka imaju donekle podjednaku strukturu prihoda budući da raspolažu smještajnim i ugostiteljskim objektima koji ostvaruju odgovarajuće prihode pod upravom zaštićenog područja ili kao naknadu od koncesijskog odobrenja; ostali nacionalni parkovi ostvaruju nedovoljne financijske prihode te je kod istih više istaknuta ovisnost o sredstvima iz državnog budžeta; također kod istih funkcija menadžmenta/ upravljanja nije vidljivo izražena kao kod ranije spomenuta tri subjekta. U svrhu zornijeg prikaza organizacije ali i za komparaciju niže je naveden ustroj NP Brijuni i Krka (organizacijski ustroj NP Plitvička jezera detaljno je razrađen u prethodnim poglavljima):

Organizacijski ustroj Nacionalnog parka Brijuni:

1. Ured ravnatelja,
2. Služba stručnih poslova zaštite, održavanja, očuvanja i korištenja Nacionalnog parka,
3. Služba nadzora i zaštite,
4. Služba za hotelijerstvo
5. Služba za izletnički turizam
6. Služba za promidžbene i prodajne aktivnosti,
7. Služba za financijsko-računovodstvene poslove i nabavu,
8. Služba održavanja i prijevoza,
9. Služba pravnih, kadrovskih i općih poslova

Nacionalni park Brijuni kao i NP Plitvička jezera upravljaju smještajnim kapacitetima dok NP Krka nema smještajnih objekata već manji broj ugostiteljskih objekata u vlasništvu koji su putem koncesijskog odobrenja dati na upravljanje privatnim subjektima; također, NP Krka velik je dio djelatnosti kojima je ranije upravljao ustupio na upravljanje privatnim subjektima putem koncesijskih odobrenja ( prijevoz posjetitelja, ugostiteljski objekti, animacijski sadržaji) a zadržao samo naplatu ulaznica u Park.

Organizacijski ustroj Nacionalnog parka Krka:

1. Ured ravnatelja,
2. Služba stručnih poslova zaštite, održavanja, očuvanja, promicanja, korištenja i nadzora prostora Nacionalnog parka,
3. Služba za turizam, prezentaciju, promidžbu i ugostiteljstvo Nacionalnog parka,
4. Služba za financije, računovodstvo, investicije i investicijsko održavanje, te informatičko-analitičke poslove,
5. Služba za tehničke poslove, održavanje, protupožarnu zaštitu i zaštitu na radu,
6. Služba za pravne, kadrovske i opće poslove, poslove javne nabave i nabave,
7. Služba za unutarnju reviziju.

Sve tri Ustanove ustrojene su na principu funkcijske organizacijske strukture kao najstarijem obliku organizacije poduzeća, što ne iznenađuje jer se radi o najčešće korištenom obliku organizacijskog ustroja koji se koristi prilikom osnivanja; primjetno je jedino da NP Plitvička jezera imaju razvijen oblik funkcijske organizacijske strukture (veći broj organizacijskih jedinica od broja poslovnih funkcija) dok preostale dvije Ustanove pokazuju značajke standardne funkcijske organizacijske strukture ( broj organizacijskih jedinica jednak broju poslovnih funkcija). Razlika navedena tri Nacionalna parka i svih ostalih zaštićenih područja leži u činjenici da ostala područja u većem dijelu svojih djelatnosti ne posluju na tržišnim principima, budući da se radi o ustanovama prvenstveno javne djelatnosti iz čega proizlaze brojne kontroverze u smislu opravdanosti tržišnog nastupanja, pa se stvara dojam da se od subjekta koji nosi oznaku „državno“ očekuje jasna distinkcija od privatnog sektora u segmentu plasmana vlastitih proizvoda i usluga na tržište, zbog uvriježenog mišljenja da se financijska sredstva za rad istih moraju osigurati od osnivača - države. Pritom je važno ponovo istaknuti da je Nacionalni park Plitvička jezera jedini primjer zaštićenog područja na svijetu koji se samofinancira odnosno pokazuje da je financijski održiv dok su se NP Krka i NP Brijuni dobro tržišno pozicionirali da si u budućnosti osiguraju financijsku neovisnost od osnivača.

Uvažavajući javni aspekt djelovanja ustanova za upravljanje zaštićenim područjima, upravljanje takvim ustanovama može se svrstati u posebnu kategoriju "javnog menadžmenta", budući da je uz javni sektor vezan i javni kapital koji je u vlasništvu države i međunarodnih

organizacija, i koji se razvio nakon 2. svjetskog rata kao posljedica jačanja državne intervencije u gospodarstvu i novih međunarodnih odnosa. Javni menadžment popularizira načela koja su karakteristična za poslovni menadžment (Kosović;2006):

- rezultat je važniji od same procedure;
- najprije treba osigurati sredstva kako bi ih se moglo potrošiti;
- radije pokrenuti određene akcije, nego ih samo pratiti (unošenje dinamične komponente u rad uprave)

Nacionalni park Plitvička jezera od samog je osnutka samostalno generirao potreban prihod zbog slabog interesa ili nemogućnosti osnivača da ulaže potrebna sredstva čime je uklonio predrasudu da državno vlasništvo mora financijski ovisiti o osnivaču ili biti osuđeno na stagnaciju ili propast; uvođenjem novih modela upravljanja Park je stavio akcent na pitanja zaštite prirode i učinkovitosti uz istovremeno povećanje ekonomičnosti te napravio razliku u odnosu na prijašnji odnos na koji se gledalo sa aspekta uprave ( koja nastupa sa pozicije vlasti i uprave) i pozicije „uslužnog poduzeća“(Kosović;2006). Nacionalni park Plitvička jezera pri valorizaciji prirodnog resursa sa kojim raspolaže primjenjuje načela poslovanja koja su karakteristična za privatni sektor, ne prihvaćajući sugeriranja da se isto u javnoj sferi treba izbjeći posebno ako se Ustanova bavi poslovima zaštite prirode. Pritom se kao još uvijek neriješen problem pojavljuje pitanje odgovornosti rukovodnih tijela u smislu da isti sukladno zakonu snose kaznenu ili prekršajnu odgovornost u slučaju nepoštivanja zakonskih odredbi ali ne snose nikakvu odgovornost za neodgovorno rukovođenje (prepuštanje npr. preostale spašene opreme spaljenog restorana Lička kuća utjecaju atmosferilija čime se iznos konačne štete znatno uvećava), vođenje sudskih sporova deset i više godina koji u konačnici sa malih iznosa glavnice narastu i do visine nekoliko milijuna kuna (umjesto da se u slučajevima kada je to moguće spor završi u realnom roku ili napravi nagodba kako bi se umanjio rizik od eventualnih budućih prekomjernih kamata kao u primjeru spora Nacionalnog parka Plitvička jezera sa tvrtkom „Exportdrvo d.o.o.“ koji je započeo 1996. godine sa potraživanjem glavnice u iznosu od 22 milijuna kuna a završio nagodbom 2010. godine na 35 milijuna kuna u vrijeme kada je ukupno potraživanje po osnovi glavnice i kamata premašilo iznos od 73 milijuna kuna; ili vođenje radnog spora sa zaposlenikom koji je 2000. godine dobio otkaz, u međuvremenu preminuo dok je njegovim nasljednicima 2011. godine pravomoćnom sudskom

presudom dosuđeno 3 milijuna kuna neto naknade koju je Park morao isplatiti ) odnosno slabe ili nikakve realizacije investicijskih aktivnosti.

Većina uprava zaštićenih područja danas ne shvaća važnost poslovnog planiranja niti poduzetničkog pristupa u poslovanju koje podrazumijeva povećanje prodaje uvođenjem novih proizvoda i usluga i koje je vrlo zahtjevno je traži nova menadžerska znanja i vještine te zahtjeva visokoobrazovane timove koje nije lako pronaći. U kontekstu izrečenog, uprava NP Plitvička jezera je jednim dijelom uspjela preoblikovati klasičnu birokratsku javnu upravu u suvremeni javni menadžment usmjeren više prema ekonomskim načelima nego prema politici zaštite prirode koja ne odobrava komercijalizaciju prirodnih resursa, primjenjujući pet osnovnih funkcija menadžmenta znatno prije nego što se pokazalo potrebnim da se zaštićenim područjima počne upravljati na način da se postigne financijski održivo poslovanje.

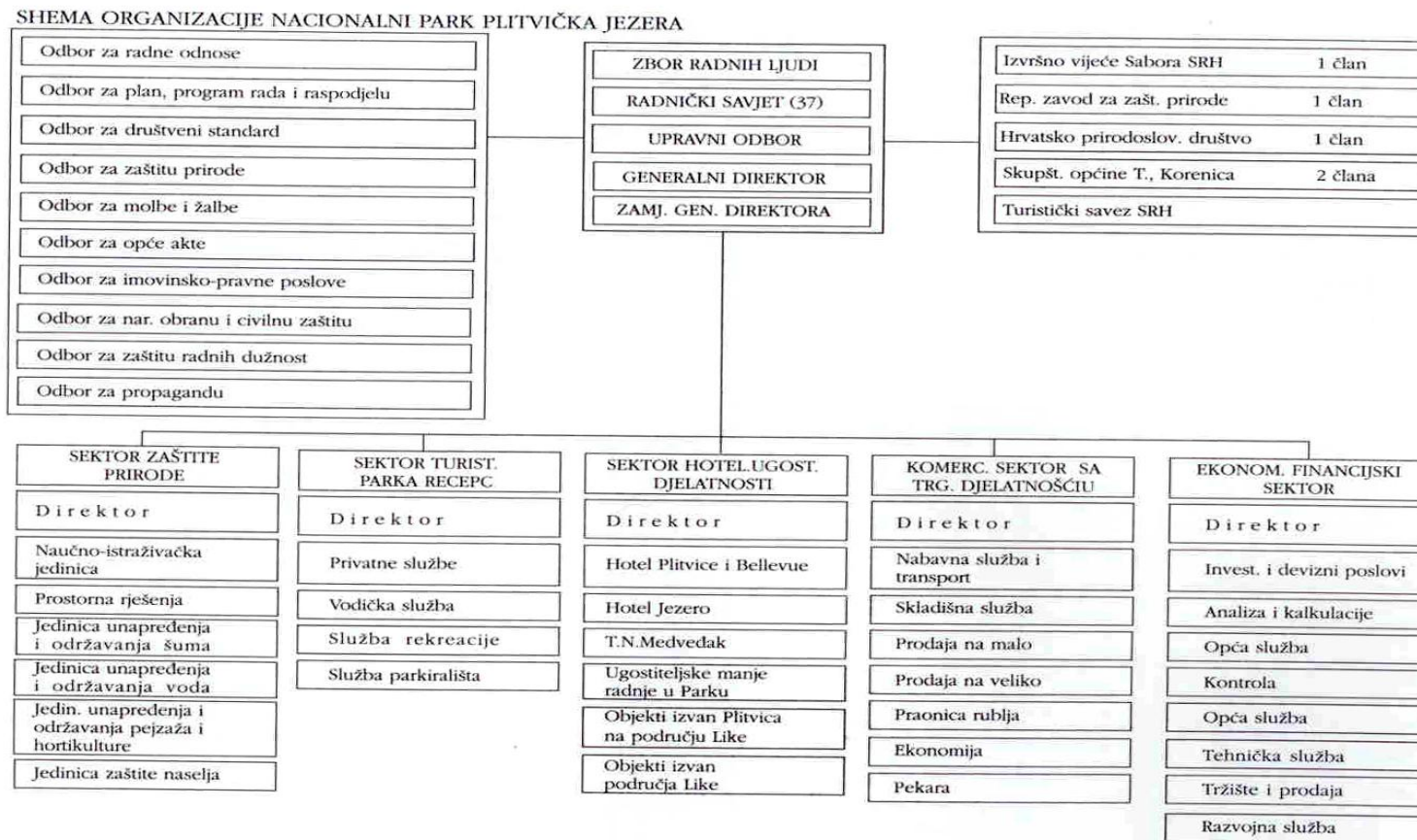
Od samog osnutka model upravljanja zaštićenim područjem koji primjenjuje Nacionalni park Plitvička jezera jedinstven je primjer upravljanja zaštićenim područjem; od trenutka proglašenja do danas organizacijski oblici mijenjali su se zavisno od djelatnosti kojima se Ustanova bavila; kostur organizacijske strukture, međutim, ostaje nepromijenjen do danas. Do 1970. godine Zbor radnih ljudi ( kojih je bilo oko 1.500) bira Radnički savjet; u Upravni odbor biraju se predstavnici iz Izvršnog vijeća Sabora SRH, Republičkog zavoda za zaštitu prirode, Hrvatskog prirodoslovnog društva i skupštine općine Titova Korenica a Uprava ima i deset odbora za različita pitanja. Organizacija posla bila je podijeljena u pet sektora: Sektor zaštite prirode, turizma, hotelske i ugostiteljske djelatnosti, komercijalni sektor sa trgovačkom djelatnošću te ekonomsko-financijski sektor (Vidaković,2000). Radnički savjet kao najviše samoupravno tijelo bira se među radnim ljudima Nacionalnog parka a čine ga delegati šire društvene zajednice.

Primjetno je također da su do 1990. godine u upravu Parka bili uključeni svi dionici društvene zajednice; također, radnički savjet je po organizacijskoj shemi bio iznad generalnog direktora Parka; danas Radnički savjet ne postoji- njegovu ulogu dijelom je preuzelo Radničko vijeće koje se percipira kao socijalni partner a ne kao subjekt koji definira ili odobrava stratešku politiku poslovanja ili na istu na bilo koji način utječe; poslodavcu preostaje jedino obaveza periodičkog izvještavanja Radničkog vijeća i upoznavanja istog sa planiranim aktivnostima primarno u području kadrovske politike i pitanja vezanih uz prava i obaveze zaposlenih.

Primjetno je da je neovisno o ustroju državne vlasti i načinu delegiranja/ izbora čelnih ljudi odnosno predstavnika iste u tijelima Nacionalnog parka Plitvička jezera organizacijska struktura u osnovi ostala ista, uz eventualne manje preinake ili dopune iste koje su proizlazile iz promjena broja ili nadležnosti pojedinih manjih organizacijskih jedinica.

Promjenama Ustavnih amandmana 1974. godine organizacijska struktura se mijenja primarno na najvišoj hijerarhijskoj razini; ukida se Zbor radnih ljudi i Upravni odbor; Radnički savjet potvrđuje Generalnog direktora; broj Odbora se smanjuje na šest; broj OOUR-a iznosi četiri plus Radna zajednica zajedničkih poslova; organizaciji je putem referenduma pridružen i OOUR „Lika commerce“ koji je ranije poslovao samostalno. Vitalna promjena odnosi se i na objedinjavanje Uprave Nacionalnog parka Plitvička jezera i Hotelskog poduzeća „Plitvice“, kada je konstituirano ukupno pet sektora.

### Shema 17. Organizacijski ustroj OUR NP Plitvička jezera – 1970. godine



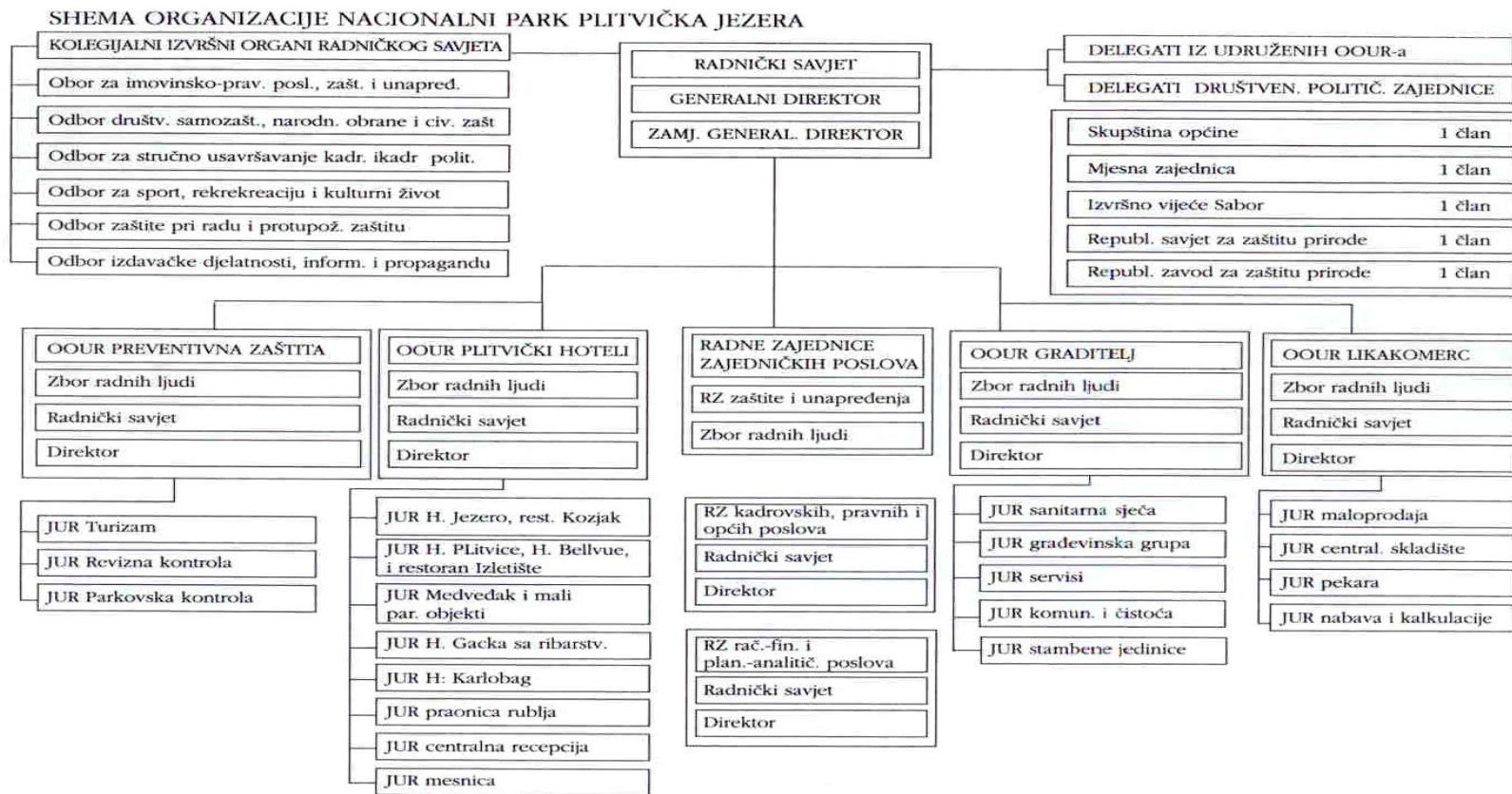
85

Shema organizacije Nacionalni park Plitvička jezera koja je primjenjivana od 1.1.1970., pa do primjene Ustavnih amandmana 1974. godine.

Izvor: Vidaković, P.: *Plitvička jezera Nacionalni park (1949-1999)*, Društvo za zaštitu Plitvičkih jezera, Zagreb, 2000.

## Shema 18. Organizacijski ustroj OUR NP Plitvička jezera – 1974. godina

84



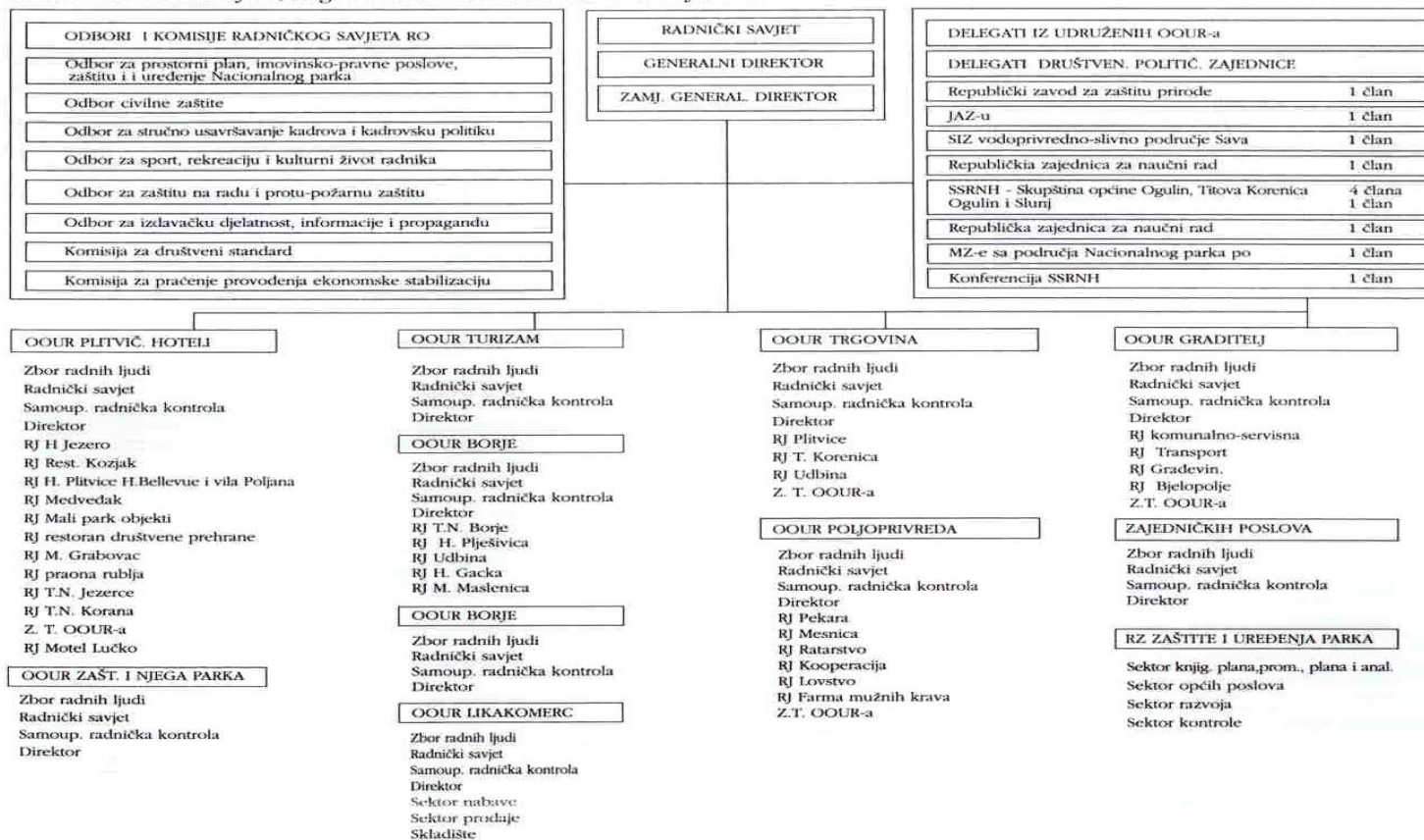
Organizacija OUR Nacionalni park Plitvička jezera, kao rezultat primjene u praksi, Ustavnih amandmana i novog Ustava od 1974. godine.

Izvor: Vidaković, P.: *Plitvička jezera Nacionalni park (1949-1999)*, Društvo za zaštitu Plitvičkih jezera, Zagreb, 2000.



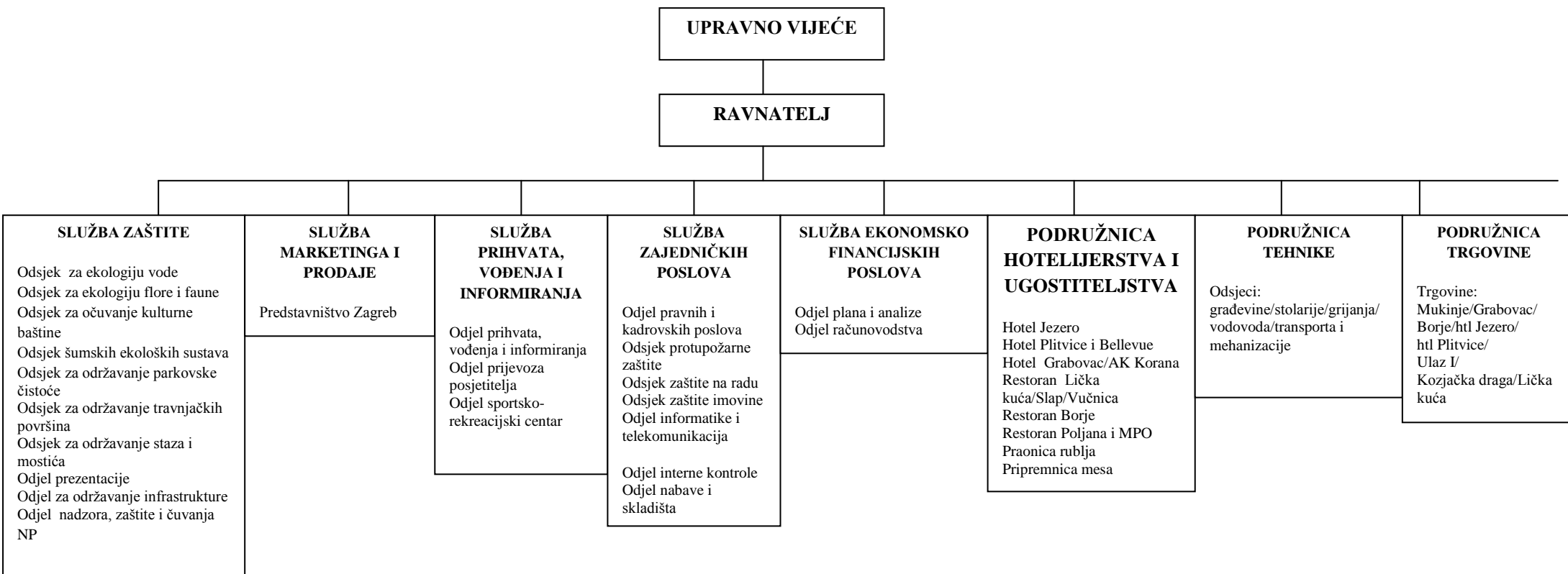
## Shema 19. Organizacijski ustroj OUR NP Plitvička jezera – 1986. godina

SHEMA ORGANIZACIJE 1986.g. NACIONALNI PARK PLITVIČKA JEZERA



Izvor: Vidaković, P.: *Plitvička jezera Nacionalni park (1949-1999)*, Društvo za zaštitu Plitvičkih jezera, Zagreb, 2000.

**Shema 20. Organizacijski ustroj JU NP Plitvička jezera – 2011. godina**



*Izvor : autorica prema Pravilniku o unutarnjem ustrojstvu iz 2010. godine*

Shema organizacije 1986. godine u odnosu na 1974. bitno je drugačija u smislu povećanja broja OOUR-a sa četiri na deset plus zajednički poslovi i RZ zaštite i uređenja Parka. Osamostaljenjem Republike Hrvatske i donošenjem Zakona o zaštiti prirode iz 1994. godine dolazi do promjena u načinu biranja tijela Parka iako im funkcija u osnovi ostaje ista a mijenja se samo naziv. Na taj način su se izbjegli potresi u samoj strukturi odnosno nije se zadiralo u organizaciju poduzeća iako su okolnosti bile vrlo dinamične te je prilagođavanje bilo nužno. Kvalitetno postavljen organizacijski model te stvaranje ekonomske i tehnološke cjeline uz vođenje brige o zaštiti prirode i turističkoj valorizaciji prostora rezultirale su financijskom održivosti Nacionalnog parka te slijedom toga slobodi u kreiranju daljnjeg razvojnog procesa.

#### **4.6. Globalni model i politika promjene strategije upravljanja Parkom u sklopu pridruživanja Europskoj uniji**

Danas u svijetu postoji više tipova nacionalnih parkova od kojih su dva temeljna a svi ostali kombinirani ( Vidaković;2003):

1. Američki tip nacionalnog parka – područje koje ne dopušta veće gospodarske zahvate ali služi za turističko posjećivanje i uživanje u prirodnim ljepotama i
2. Europski tip nacionalnog parka – prirodno područje u kojem je strogo zabranjen čovjekov utjecaj na prirodu i njene zakone te
3. Kombinirani oblici nacionalnih parkova – koji podrazumijevaju svojevrsan kompromis između zaštite prirode i turizma.

Hrvatski nacionalni parkovi, i posebno Nacionalni park Plitvička jezera spadaju u kombinirani oblik nacionalnog parka možda i jedinstven u svijetu po kompleksnosti i raznovrsnosti usluga koje nudi, djelatnostima koje obavlja te činjenici da samostalno ostvaruje potrebne prihode. I ostala zaštićena područja u Republici Hrvatskoj, posebno nacionalni parkovi spadaju u kombinirani model, koji je u osnovi bliži američkom nego europskom tipu nacionalnih parkova. Sustav upravljanja nacionalnim parkovima kroz povijest je stavljen pod strogi nadzor resornih ministarstava, odnosno Uprave za zaštitu prirode te upravljačka tijela (Upravna vijeća); u načelu Zakonom o zaštiti prirode definirani su uvjeti upravljanja istima s tim da su evidentirane znatne razlike između parkova u smislu upravljanja „sekundarnim“ djelatnostima u istima (turizam, ugostiteljstvo, trgovina – komercijalne djelatnosti) ako postoje.

Svaki nacionalni park ponajprije djeluje sukladno s nacionalnim zakonima i zaštitarskom politikom države; u Republici Hrvatskoj dio parkova određene je usluge dao u koncesiju (NP Krka) dok im je na upravljanje ostao samo prihod od ulaznice; dio nacionalnih parkova uopće nema djelatnosti koje bi mogao dati u koncesiju niti njima samostalno upravljati dok NP Plitvička jezera uz temeljnu djelatnost upravlja imovinom iznimno velike, milijunske vrijednosti bez ijedne koncesije te generira višemilijunski prihod. Upravo zbog različitosti organizacijske strukture ali i drugih činitelja zaštićena područja osiguravala su do sada sredstva za svoj rad iz proračuna države, pri čemu se isti nije razmjerno raspoređivao na sva

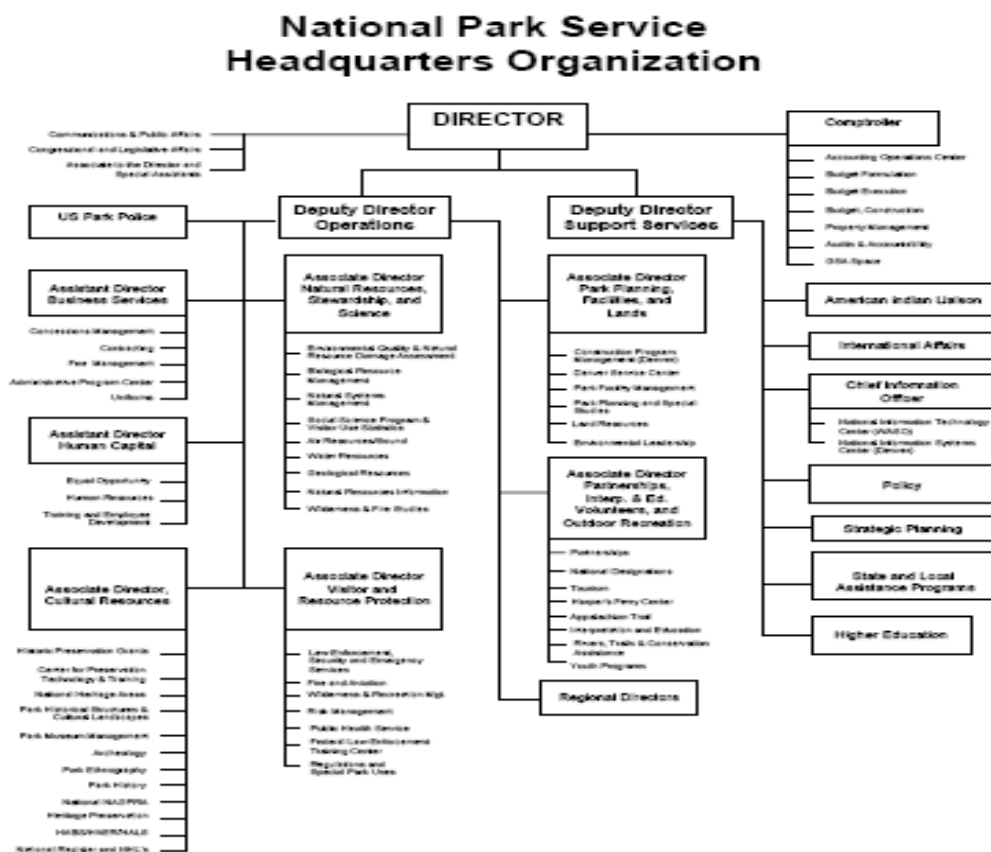
zaštićena područja već se sistemom solidarnosti financijski više pomagalo ona područja koja nisu imala mogućnost generirati vlastiti prihod, dok su druga (npr. NP Plitvička jezera ili NP Brijuni) najvećim dijelom samostalno utjecala na financijske prihode. U aktualnom načinu upravljanja zaštićenim područjima pojavljuje se dio istih koji su tržišno konkurentni u smislu samofinanciranja vlastitih projekata i potreba te dio koji ne može egzistirati bez financijske pomoći države.

Uzimajući u obzir navedeno, može se zaključiti da u upravljanju zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj izostaje jednoobraznost i jasno odvajanje djelatnosti zaštite prirode od pratećih djelatnosti te je sa tog aspekta razumljiva potreba centralizacije i veće kontrole nad zaštićenim područjem što bi se trebalo postići uvođenjem tzv. „američkog modela“ upravljanja zaštićenim područjima čije uvođenje je planirano 2013. godine nakon što se za isto osiguraju sve zakonske pretpostavke. Temeljni argument za uvođenje američkog modela je konstatacija da su sekundarne djelatnosti u zaštićenim područjima (ugostiteljstvo, hotelijerstvo, trgovina) dominantne u odnosu na zaštitu prirode što nije dopustivo te se s toga mora mijenjati odnosno da se Ustanove ne smiju baviti istima. Postavlja se međutim pitanje do kojih će i da li će uopće doći do pozitivnih promjena ako se sekundarne djelatnosti ustupe koncesionarima kojima će biti nemoguće upravljati na način da se interesi zaštite prirode stave ispred profita, ako se uzme u obzir da je upravo profit temeljni interes privatnih investitora. Argument kvalitetnijeg nadzora nad zaštitom prirode zbog navedenog nije opravdan jer i u Americi čiji model se planira primijeniti u Republici Hrvatskoj država nije dobila niti jedan spor koji je pokrenula protiv koncesionara kojima je na upravljanje dala pojedine subjekte unutar zaštićenih područja ( Nacional; 2012).

Pitanje koje se nameće slijedeće jest da li je izabran model adekvatan budući da one nacionalne parkove koji su došli do pozicije u kojoj mogu samofinancirati vlastite potrebe vraća na poziciju ovisnosti o državi dok se paralelno dio sekundarnih djelatnosti stavlja na upravljanje privatnom kapitalu te se na taj način realizirana sredstva disperziraju jednakomjerno na sva zaštićena područja. Pitanje odabira modela koji će se primijeniti također nije do kraja razvidan, budući da su okolnosti razvoja i primjene istog znatno razlikuju od situacije u Republici Hrvatskoj što može rezultirati dugoročnim i nepopravljivim posljedicama kako za zaštićeno područje tako i za sve subjekte koji od njega zavise ili na njega utječu.

U lipnju 2012. godine te ponovo u veljači 2013. godine donose se prijedlozi Zakona o zaštiti prirode koji kao temeljnu promjenu u odnosu na prethodni Zakon predviđa osnivanje Nacionalne parkovne agencije po uzoru na „National park service“ - Službu nacionalnih parkova - u Sjedinjenim Američkim državama koja bi „upravljala svim nacionalnim parkovima i parkovima prirode na jedinstven način i po vrhunskim stručnim kriterijima te zahtijevala veću stručnu specijalizaciju stručnjaka koji bi radili u većem broju parkova kojima bi bila potrebna njihova stručna ekspertiza“ (Slobodna Dalmacija; 2012). National park Service po nadležnosti pripada Ministarstvu unutarnjih poslova čiji ministar je član predsjedničkog kabineta i izravno izvještava predsjednika SAD-a. Službom nacionalnih parkova u SAD-u upravlja direktor na nacionalnoj razini dok se organizacija sastoji od uprave, regionalnih ureda te parkova i pomoćnih jedinica.

**Shema 21. Organizacija američke Službe nacionalnih parkova (NPS)**



Izvor: <http://www.nps.gov>

Uprava NPS osigurava generalne smjernice i zakonodavstvo, definira politiku upravljanja, program, raspoređuje budžet, donosi cjelokupnu politiku, ciljeve i strateške smjernice za NPS. Regionalni uredi kojima upravlja regionalni direktor raspoređeni su na

određeni broj ( u Americi ih je konkretno sedam) regija; regionalni direktori odgovorni su zamjeniku direktora na nacionalnoj razini a upravljaju svim zaštićenim područjima unutar regije. Opis poslova istog odnosi se na strateško planiranje i smjernice, nadzor zakonitosti i učešće u uključivanju javnosti i strategija za parkove i programe unutar regije; odgovoran je za koordinaciju programa, formulaciju budžeta i upravljanje financijama. Parkovi su temeljno upravljačko tijelo na čelu kojeg je upravitelji koji mogu biti odgovorni i za više zaštićenih područja, odgovorni su regionalnim direktorima i zadatak im je realizirati programske ciljeve: interpretaciju i edukaciju, pružanje usluge posjetiteljima, zaštitu, administrativne i druge poslove. Američki model upravljanja zaštićenim područjima star je nešto manje od stotinu godina (ustrojen 1916. godine) i u svom djelokrugu nadzire i organizira rad 397 različitih zaštićenih područja, u koje nisu uključeni samo nacionalni parkovi već i bojna polja, spomenici, vojni i povijesni parkovi, obale, i na primjer Bijela Kuća u Washingtonu. Trajno, na određeno i sezonski NPS zapošljava 22.000 različitih vrsta profesionalaca i volontera; godišnje sve znamenitosti posjeti oko 281 milijun posjetitelja dok NPS raspolaže sa godišnjim budžetom od 3,16 bilijuna američkih dolara (NPS;2012). Što se tiče koncesija, NPS ima više od 630 različitih koncesionara u 128 različitih jedinica koji variraju od malih obiteljskih do međunarodnih korporacija; koncesionarima je ustupljena djelatnost transporta, ugostiteljstva, trgovina i ostalih usluga.

Za razliku od američkog, europski model je značajno stroži te je u smislu korištenja prostora pogodnija primjena prvotnog; u nedoumicu dovodi jedino pitanje po čemu je upravo američki model odabran kao adekvatan odnosno zašto se ne bi pristupilo primjeni kombiniranog modela posebno u onim zaštićenim područjima u kojima država ne predstavlja „lošeg poduzetnika“ već upravo suprotno, pokazuje sposobnost upravljanja i ostvarivanja zarade uz paralelnu kontrolu nad zaštićenim područjem. Sa pozicije 80% zaštićenih područja uvođenje „američkog modela“ neće rezultirati većim promjenama izuzev smanjenja i specijalizacije broja zaposlenih te centralizacije ostvarenih prihoda ako postoje te boljom koordinacijom i većim brojem projekata. Sa pozicije NP Plitvička jezera te dijelom NP Brijuni promjene su drastične i imati će utjecaj ne samo na kontrolu upravljanja zaštićenim područjem koje se ustupi koncesionaru već i na socijalne ali i gospodarske elemente koji se uzimaju u obzir u trenutnom načinu funkcioniranja Ustanove.

Ako se planirana primjena američkog modela provede važno je naglasiti da će model upravljanja Nacionalnom parkom od 1970. do 2012. godine ostati zabilježen kao jedinstven primjer u svijetu, budući da je od svih zaštićenih područja na svijetu jedino NP Plitvička

jezera samofinancira. Kvaliteta modela upravljanja NP Plitvička jezera vidljiva je iz činjenice da u njemu podjednako uspješno funkcioniraju slijedeće četiri sastavnice ( Vidaković;2003):

- Zaštita – uspješno je očuvan prirodni fenomen;
- Turizam i ekoturizam – razvijeni su prema najvišim svjetskim standardima za nacionalne parkove;
- Zaposlenici – školovani za zaštitarske i turističke poslove jer bez simbiozne zaštite prirode i turizma nema sigurna opstanka Parka;
- Znanstvenoistraživačka djelatnost – diktat znanosti rezultat je uspjeha ovog modela upravljanja.

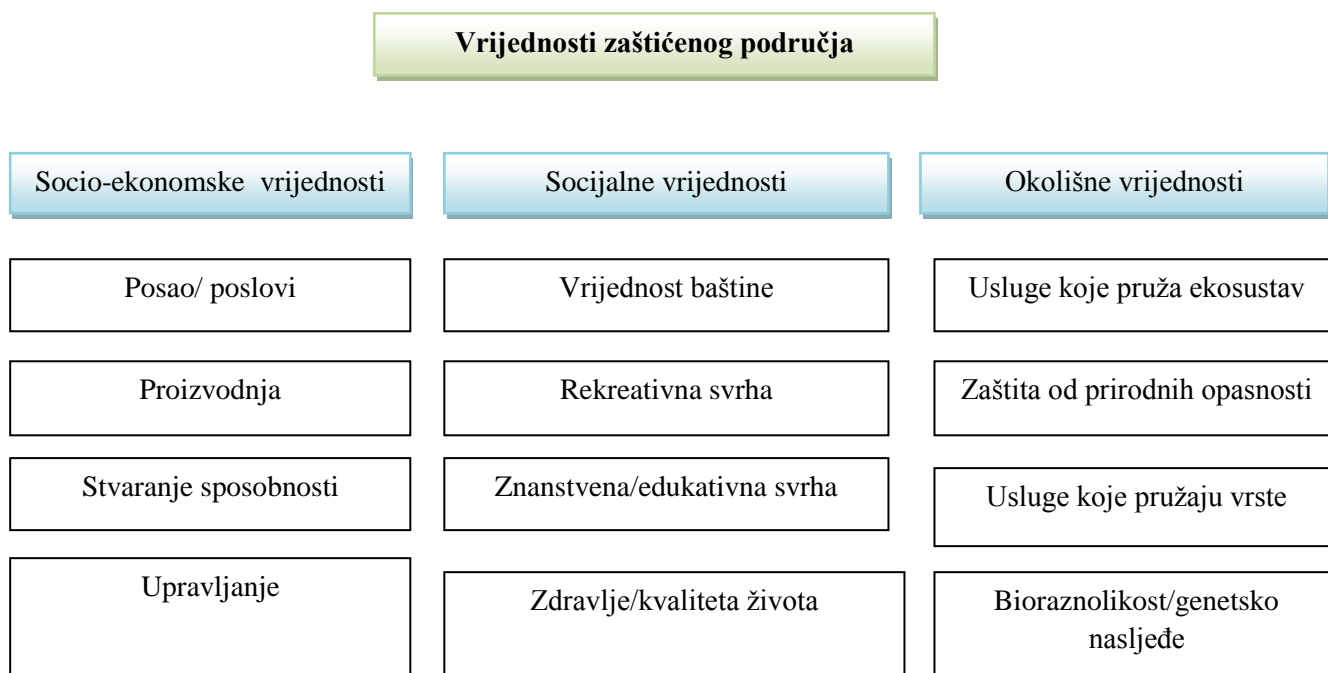
Uzimajući u obzir navedeno, kao i činjenicu da od osnutka do danas unatrag šezdeset godina nikada privatan kapital nije imao upravljačkih prava na Plitvičkim jezerima, kao rješenje se nameće osnivanje odvojenog društva koje će objединiti sve „sekundarne“ djelatnosti te kao takav ipak ostati u vlasništvu države. Do 1970. godine takav je sustav egzistirao i iako je udruživanje istog sa zaštitom prirode pridonijelo jačanju cjeline, za pretpostaviti je da bi predloženi model uz eventualno restrukturiranje u organizacijskom i kadrovskom smislu doveo do racionalizacije te ispunio formalni zahtjev za odvajanjem od upravljanja zaštitom područja, pri čemu bi se izbjeglo uvođenje privatnog kapitala u upravljanje. Predloženo dovodi do „win-win“ situacije u kojoj se formalno zaštićeno područje i prihodi koje isto ostvaruje od ulaznica usmjeravaju sukladno predloženom modelu, dok se istovremeno zadržava kontrola nad sekundarnim djelatnostima budući da država ipak ispred profita stavlja očuvanje zaštićenog područja te se izbjegavaju eventualne nesuglasice sa koncesionarima.



## 5. PERSPEKTIVA POLITIČKOG ODLUČIVANJA U KONTEKSTU UPRAVLJANJA ZAŠTIĆENIM PODRUČJEM

Neosporno je da političko odlučivanje mora biti prisutno u upravljanju zaštićenim područjem, ako u niti jednom drugom segmentu onda svakako u procesu donošenja zakonskih okvira upravljanja istim te praćenjem uspješnosti upravljanja pojedinim zaštićenim područjem odnosno kontrole ispunjavanja temeljnih funkcija zaštićenog područja uzimajući u obzir da vrijednosti zaštićenog područja nisu isključivo okolišne, već socio-ekonomske i socijalne (EEA Report, 2012):

**Shema 23. Ukupne vrijednosti zaštićenog područja**



*Izvor: European Environmental Agency Report, No 5/2012*

Političko odlučivanje u upravljanju zaštićenim područjem trebalo bi biti usmjereno na najvažniju funkciju menadžmenta ( planiranje) kao „racionalnu viziju budućnosti; pri čemu treba poštovati pravilo da što je rukovodna razina viša, to vizija mora biti dugoročnija“ (ur.Vajić, 1994). Ciljevi političkog odlučivanja u smislu upravljanja zaštićenim područjem podložni su redefiniranju, obnavljanju ili modificiranju, te je stoga u političkom odlučivanju važno uvažavati diferenciranosti ciljeva kako po rokovima tako i po karakteru - strateški/prioritetni/ utvrđeni zakonima/prioritetni i dr. (Kosović,2006). Političkom odlukom

određeni prostor postaje zaštićen, trajno konzerviran u svojoj posebnosti odnosno eksploatiran ili neadekvatno valoriziran, ovisno o ciljevima i strategiji političkog djelovanja. Uzimajući u obzir da je sustav upravljanja složena kompozicija strukturnih elemenata nužnih za odvijanje poslovnih procesa, politički utjecaj očekuje se na najvišoj razini – definiranju strateških dokumenata koji su materijalizirani u misiji, viziji, strategiji i politici te menadžerskim općim i posebnim ciljevima.

Iako određena razina političkog odlučivanja treba biti prisutna u upravljanju zaštićenim područjima, razinu utjecaja iste treba jasno definirati odnosno limitirati na legislativnu razinu u smislu definiranja okvira zaštite ( ili na ulogu posredovanja u slučaju ugroze zaštićenog područja) kako bi se izbjegle situacije u kojima političko odlučivanje postaje dominantan faktor upravljanja zaštićenim područjem. Svakako treba izbjeći situaciju u kojoj se trenutno nalaze zaštićena područja u Republici Hrvatskoj u smislu da se upravljanje istima izjednačava sa bilo kojom drugom tvrtkom u državnom vlasništvu (na primjer Hrvatske autoceste, Hrvatske pošte ili slično) te pritom u potpunosti izuzimaju ekološke posebnosti područja kojim se upravlja.

## **5.1. Analiza dosadašnje funkcionalnosti sinergije politike i održivog razvoja zaštićenog područja**

Pokušati razlučiti ciljeve nacionalne politike i ciljeve zaštite okoliša u smislu održivog razvoja zaštićenog područja možda je moguće u načelnom, deklarativnom smislu ali je činjenica da jedni imaju izravan i velik utjecaj na druge i da se često događaju situacije u kojima ekološki stav postaje isključivo deklarativan dok ekonomski dominantan. U legislativi koja se odnosi na područje zaštite prirode tako i u javnim nastupima političara vrlo jasno se ističe autonomija subjekata koji se bave održivim razvojem zaštićenih područja kao i sloboda donošenja odluka po predmetnom pitanju. Problem proizlazi iz činjenice da ekološki momenti vrlo često imaju i ekonomski karakter odnosno da izravna zaštita nekog područja često znači smanjenje ili gubitak ekonomskih koristi za isto, što nije relevantno ako se radi o malim vrijednostima procijenjenih ekonomskih koristi ali može biti presudno ako bi ista imala značajan utjecaj na gospodarska kretanja u cjelini.

Recentan primjer utjecaja politike na održivi razvoj Republike Hrvatske vidljiv je na primjeru slučaja gradnje hidroelektrana Ombla i Plomin, pri čemu je došlo do sukoba prioriteta investicijskog ulaganja u energetiku sa jedne strane i stavljanje pitanja zaštite okoliša ispred investicija sa druge. Ista Vlada koja je pitanjima zaštite okoliša dala punu potporu u skladu sa konvencijama potpisanim sa Europskom unijom stavila si je u zadatak „do 2020. uložiti 15 milijardi eura u energetiku“ pri čemu potpredsjednik Vlade za gospodarstvo iznosi stav da: „energetski projekti Plomin i Ombla moraju ići dalje, bez obzira na negativne ocjene studija“ (dnevnik.hr;12.06.2012) zato što izostanak realizacije navedena dva projekta izravno ugrožava realizaciju Energetske strategije Republike Hrvatske. Osim što se (generalno gledajući) glavnina strategija donosi bez kvalitetnih situacijskih analiza na terenu te uglavnom služe tome da „zadovolje formu“ posebno u okviru relativno kratko postavljenih rokova od strane Europske unije, slične situacije postaju prije pravilo nego iznimka. Bivša ministrica zaštite okoliša i prirode dan uoči smjene Vladi upućuje revizijska izvješća studije utjecaja na okoliš vezane uz gradnju HE Ombla, pri čemu su se od četiri izvješća čak tri negativno odredila prema gradnji prve europske podzemne elektrane pokraj Dubrovnika. Za spomenuti projekt koji se bazira na studiji utjecaja na okoliš rađenoj 1999. godine Vlada RH kreditni jamac je HEP-u za 123 milijuna eura tešku “pozajmicu” od Europske banke za obnovu i razvoj (Slobodna Dalmacija; 13.06.2012). Pritom se i stručnjaci negativno izjašnjavaju o projektu navodeći da : „Hidroelektrana neće postići potrebnu vodoodrživost. Ako brane budu izvedene u projektiranom obliku, izazvat će prelijevanje vode

u okolna izvorišta. Podizanje razine vode za 137 metara teško će se postići. Ukratko, mislim da akumulacija neće moći proizvoditi struju“ - mišljenja je dr. Bonacci. (Slobodna Dalmacija; 14.06.2012) odnosno da će:“ izgradnjom HE Ombla biti izravno ugrožena flora i fauna krškog područja, prije svega zbog naglih promjena uvjeta života u nepreglednim mrežama krških pukotina“- mišljenje je stručnjaka za krš dr. Ive Lučića (Slobodna Dalmacija; 14.06.2012). U kontekstu objave činjenice da su tri od četiri studije utjecaja na okoliš dale negativne ocjene projektu ministrica zaštite okoliša biva smijenjena ( formalno zbog političke intervencije da se suprugu njenog stranačkog kolege ne šikanira zbog činjenice da je pripadnica oponentne političke stranke) dok „žurne i neovlaštene izjave potpredsjednika Vlade da projekti Plomin i Ombla idu dalje smještaju smjenu ministrice u krajnje problematičan kontekst“ (Jutarnji list;13.06.2012).

Ako se stvar do kraja relativizira, u situaciji u kojoj se treba opredijeliti između podrške ekološkim odnosno ekonomskim projektima premijer ( pritisnut lošim ekonomskim stanjem u državi) ne pokazuje jasno opredjeljenje ali apostrofira važnost ekonomske strane problema: 'Ukoliko se pokaže da je projekt ekološki opasan to tek trebamo utvrditi, to su tek naznake i ne zauz imam stav ni za ni protiv, načelno moramo početi graditi i ulagati. Postoji ekološka strana, ali i ekonomska strana. Od ministarstva očekujem i ekološki, ali i ekonomski stav', rekao je Milanović. (dnevnik.hr, 12.06.2012). Izjave novog ministra zaštite okoliša i prirode također pokazuju pomirljiv ton po pitanju ekonomskih interesa: „ Zadaća će mi biti da u vrlo kratkom roku osiguram sve potrebne podloge kako bi Vlada donijela odluku o prihvatljivosti investicije za okoliš“ (Zadarski list, 14.06.2012). Govoreći o roku kojeg mu je dao premijer za pribavljanje mišljenja stručnjaka oko Studije utjecaja na okoliš, ministar je rekao da će to biti:“ vrlo brzo s obzirom da je u interesu države da se pokrenu investicije i osigura gospodarski rast". (Zadarski list, 14.06.2012). Uzimajući u obzir okolnosti teško je oteći se dojmu da su projekti zaštite okoliša u relativno kratkom roku dosegli razinu koju je kao poželjnu postavila Europska unija ali da su pritom marginalizirali ekonomske projekte koji su od strane Vlade prepoznati kao pokretači ekonomskih aktivnosti države što je u konačnici dovelo do zastoja u njihovoj realizaciji kako u ekološkom tako i u ekonomskom smislu.

Navedeni primjer atipičan je zbog okolnosti unutar kojih se događa, budući da je pritisak na Vladu da poduzme korake kako bi se privukle investicije i povećao BDP u cilju poboljšanja opće ekonomske situacije djelomično „razumljiv“; drugi primjer koji aktualizira sasvim drugi oblik interesa odnosi se na privatne interese velikih kompanija koje se bave

zbrinjavanjem otpada i koje su ugrožene novim prijedlogom zakona o zbrinjavanju otpada koji predviđa uvođenje reda u isti, čime te iste kompanije gube znatan izvor prihoda. Tako je bivša ministrica zaštite okoliša i prirode prijavila prijetnje smrću :“pretpostavlja se zbog njezinih najava sređivanja sustava otkupa PET ambalaže koji trenutačno pogoduje određenim interesnim skupinama“ (Večernji list; 05.06.2012).

Iz navedenog se može zaključiti da pitanja i problemi održivog upravljanja zaštitom okoliša postaju relevantni u situaciji kada ne koče gospodarske razvojne projekte ( ili ne stvaraju dojam da to čine), odnosno kada nisu predmet interesa određenih interesnih lobija koji od istih očekuju određenu zaradu. Vidljivo je također da je ekonomski interes u većini slučajeva nedjeljiv od ekološkog i često percipiran relevantnijim od istog, jer je za kapitalistički pristup pojam „održivosti“ poprilično rastezljiv i često puta do krajnjih granica iscrpljuje ekološke standarde.

Nešto drugačiji ali jednako invazivan oblik involviranja politike u održivi razvoj zaštićenih područja vezan je uz političke promjene nacionalne vlasti i posljedičnu promjenu rukovodećih kadrova na razini ustanova koje upravljaju zaštićenim područjima koja kao rezultat ima česte i dijametralno suprotne smjernice razvoja zaštićenog područja. U pravilu se ( uz podršku nacionalne razine) smjerovi upravljanja zaštićenim područjem drastično mijenjaju; promjena je tim vidljivija što je razlika između vladajućih i opozicije jasnija i dovodi do apsurdna u kojem se sukobi političkih oponenta preslikavaju na razinu upravljanja ustanovama koje upravljaju zaštićenim područjima ( odnosno svim ustanovama i poduzećima u kojima je država pretežiti ili većinski vlasnik); politička opredijeljenost postaje prednost odnosno nedostatak u procesu kadroviranja, pri čemu se vrlo rijetko u obzir uzima stručnost zaposlenika za poslove koje obavlja. U situaciji u kojoj se takve izmjene vrše svakih četiri do osam godina, zavisno od promjene vlasti na nacionalnoj razini, postaje jasno zašto pojedini projekti ostaju nerealizirani – percipira ih se kao projekte „ bivše vlasti“ i automatizmom etiketira kao sumnjive, neisplative i rizične, čemu ne pridonosi niti opća politička klima u državi u kojoj se upravo za državna poduzeća vežu afere izvlačenja velikih iznosa finansijskih sredstava. Paralelno, dolazi do apsurdna u kojem program „nove vlasti“ svoju viziju razvoja temelji na poništavanju projekata prethodne vlasti ( u čestom nedostatku vlastitih ideja te potrebe da se sukladno općoj društveno - političkoj klimi napravi jasna diferencijacija u odnosu na politiku prethodnika pri čemu se zaustavljanje projekata istog pokazalo kao najučinkovitije sredstvo posebno pogodno za javna istupanja u svrhu dokazivanja promjena u načinu upravljanja) što u konačnici dovodi do situacije stagnacije zaštićenog područja u

razvojnog smislu, budući da se razvojni potencijal područja ne odvija u normalnom razvojnog ciklusu već ima učestale faze vraćanja na prethodne faze, čemu znatno doprinosi zapošljavanje podobnog kadra koji je rijetko i stručan čime se situacija dodatno pogoršava.

Prevelika težnja da se stvari „rade drugačije“ od prethodnika rijetko podrazumijeva kvalitetnije i uglavnom rezultira činjenjem dijametralno suprotnih stvari od prethodne političke strukture na vlasti, umjesto da se kvalitetni i ekološki projekti nastave raditi kako se ne bi izgubio razvojni kontinuitet, odnosno da se prekinu ekološki i ekonomski neisplativi i upitni projekti.

Interesi ovdje nisu izravno ekonomski i variraju od čisto političkih ( smjena ravnatelja u skladu sa postavljanjem politički podobnih i poslušnih umjesto stručnih bez mogućnosti utjecaja) do krajnje interesnih ( postavljanje politički podobnih kadrova na minimalno tri hijerarhijske razine kako bi se kroz razne „legalne“ oblike poslovanja zapošljavalo politički podobne na svim razinama rukovođenja odnosno financiralo projekte koji nemaju održivu niti nužno ekološku dimenziju već služe za političko pogodovanje pojedinim javnim ili češće privatnim subjektima). Postavljanje politički podobnih ljudi na čelne pozicije zaštićenih područja koja su u najvećem dijelu ovisna o državnim sredstvima ne predstavlja toliki problem kao kod onih zaštićenih područja koja generiraju vlastita ( nezanemariva) financijska sredstva i u kojima uz funkciju osoba uživa niz beneficija te status i svojevrsnu moć slobode odluke o tome u koje će znanstvene, stručne odnosno investicijske projekte ulagati te time neizravno i na vrlo suptilan način usmjerava kako razvoj zaštićenog područja tako i njegov status u budućnosti.

Iako u Republici Hrvatskoj postoji Zakon o prijenosu vlasti koji jasno definira način na koji se u državama koje poštuju demokratske standarde vrši izmjena vlasti te na koje razine isključivo političkih funkcija u državnoj upravi ( ne na državne službenike) se odnosi postupak smjene, promjene se često dešavaju i na nekoliko razina niže, nejasno po kojem osim političkom kriteriju što u konačnici nije dobro za samo zaštićeno područje ( u zapadnim zemljama npr. Kanadi mijenja se samo čelni čovjek dok svi ostali ostaju na svojim radnim mjestima kako se radni proces ne bi poremetio); zaštićena područja organizirana su na način da niti promjenu nadležnosti sustav ne osjeća već je uvijek ista osoba zadužena za zaštićena područja i ta osoba mijenja mjesto rada ( sukladno promjeni nadležnosti) tako da uprava zaštićenih područja može nastaviti kontinuitet rada bez većih potresa. U slučaju Republike Hrvatske kod značajnih političkih promjena na nacionalnoj razini u prosjeku se izgubi do

godina dana dok se izvrše kadrovske promjene te još godina dok se sustav ( ako je velik) upozna i dok se definiraju planovi za isti, što dovodi do toga da se prve dvije godine mandata provedu u postavljanju sustava na željenu platformu pri čemu preostaju samo dvije za provođenje zacrtanih planova što uglavnom nije dovoljno.

Dodatan problem pojavljuje se po pitanju neprepoznavanja važnosti zaštite prirodnih resursa unatoč relativno dugoj povijesti zaštite prirode u Republici Hrvatskoj, u smislu da je u svijest ljudi ugrađena potreba o zaštiti okoliša ali da se istoj ne pridaje važnost koju zaslužuje te stav da se o pitanjima i problemima zaštite okoliša uvijek može „pregovarati“. Također, stavovi Vlade u pitanjima zaštite okoliša šalju jasnu poruku o tome koliko je zaštita prirode važan aspekt politike uopće; početni impuls zaštite prirode imao je jasan predznak obaveze koju u skladu sa svojim postulatima nameće Europska unija tako da poslovi zaštite prirode nemaju karakteristiku svrsishodnosti radi vlastite budućnosti već etiketu obaveze nametnute od strane europske zakonske regulative čime svrha zaštite izostaje; premijer koji se javno ne može opredijeliti za ekološku varijantu ispred ekonomske, relevantnim znanstvenim dokazima unatoč također šalje jasnu poruku o prioritetima. U tom se kontekstu politika prema održivom razvoju zaštićenog područja postavlja neodređeno i namjenski; forma prema Europskoj uniji je zadovoljena a sadržajno se svako pojedino pitanje rješava prema potrebi što je vidljivo i brojnim promjenama zakonskih propisa koji se odnose na upravljanje zaštićenim područjem i koje rijetko sagledavaju cjelinu.

Dobar primjer prakse kojom se tretiraju pitanja održivog upravljanja zaštićenim područjima vidljiv je na primjeru izrade Planova upravljanja nacionalnim parkovima koji su 2007., 2008. i 2009. godine financirani u okviru Projekta očuvanje krških ekoloških sustava – KEC, sredstvima darovnice Globalnog fonda za zaštitu okoliša te Međunarodne banke za obnovu i razvoj te sredstvima Ministarstva kulture Republike Hrvatske i koji su ( radi se o upravljačkim dokumentima kojima se definira upravljanje zaštićenim područjem u desetogodišnjem razdoblju od usvajanja) napravljeni na brzinu i nepotpuno ( na primjer, Plan upravljanja Nacionalnog parka Plitvička jezera apsolutno je predvidio činjenicu da u užoj zoni fenomena postoje tri smještajna objekta – hotela te niz manjih ugostiteljskih objekata i od 2007. godine do 2017. kompletan razvojni plan bazirao na činjenici da hoteli ne postoje, što plan čini nerealnim i dovodi u pitanje njegovu autentičnost jer navedeni objekti unatoč tome postoje i posluju te kao takvi imaju znatan utjecaj na okruženje i zaštićeno područje u cjelini).

Problem ne leži u činjenici da se u to vrijeme nastojala zadovoljiti forma u smislu potrebe za izradom Plana upravljanja pa je isti napravljen na brzinu kako bi se poštovali rokovi već u činjenici da taj način izrađeni Planovi upravljanja kao i njihovi akcijski sadržaji predstavljaju temeljnu bazu za Godišnje planove narednih pet ( za slučaj revizije) odnosno deset godina pri čemu krivo postavljena vizija upravljanja zaštićenim područjem dugoročno niti prati aktualne trendove niti se može mijenjati ako mora biti kompatibilna sa Planom upravljanja te ovisi o isključivoj volji i znanju relativno malog broja ljudi ( u odnosu na važnost upravljanja zaštićenim područjem) koje su isti kreirale.

Generalno gledajući sinergija politike i održivog razvoja zaštićenog područja ne postoji u pravom smislu riječi; zakoni kojima se štite nacionalni ekološki interesi doneseni su i insistira se na njihovoj provedbi; broj ekoloških udruga konstantno se povećava kao i njihova prisutnost prilikom svih relevantnih pitanja zaštite okoliša i oni znatno doprinose povećanju svijesti o potrebi zaštite pojedinih područja ili upozoravaju na štetnost pojedinih političkih odnosno ekonomskih projekata. Formalni preduvjeti zaštite prirode su postavljeni; međutim, politika ponekad ima dominantnu poziciju u donošenju presude koje pitanje ima veći značaj – ekološko ili ekonomsko.



## **5.2. Sužavanje prostora vlasti u kreiranju političkih okvira zaštićenog područja**

U primjeru upravljanja zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj razina političkog zadiranja u strukturu upravljačkog tijela zaštićenog područja nije evidentna ali je njezin utjecaj iznimno prisutan.

Načelno, razina utjecaja na zaštićena područja trebala bi se umanjivati proporcionalno financijskoj samostalnosti pojedinog zaštićenog područja, budući da u takvoj situaciji zaštićeno područje ne potražuje niti odgovara za sredstva za rad dobivena iz proračuna. Međutim, upravo zbog akta osnivanja iz kojeg proizlazi da su zaštićena područja odnosno Ustanove koje upravljaju istima državni subjekti, samo zaštićeno područje, sav financijski rezultat koji isto ostvaruje kao i djelatnici zaposleni u istome državnim su imovina odnosno državni službenici te se iz navedene logike definira i razina (političkog) utjecaja na zaštićeno područje.

Za razliku od ostalih zaštićenih područja, Nacionalni park Plitvička jezera se u potpunosti samofinancira najvećim dijelom iz prihoda od ulaznica i uslužnih djelatnosti, što znači da je Park samoodrživ odnosno da ne ovisi o sredstvima iz proračuna. Promatrano sa tog aspekta, osnivač/država bi trebala imati minimalan utjecaj na upravljanje istim; zaštićenim područjima upravlja država kao osnivač ali zaštićeno područje koje se samofinancira ne ostvaruje nikakve benefite od države – ako je sezona posjete bila dobra, novca ima dovoljno; ako je sezona bila loša, prihodi se smanjuju, pri čemu osnivač ( u oba slučaja) ne doprinosi razvoju/stagnaciji područja- ovlasti osnivača nisu proporcionalne njegovom imputu u smislu ulaganja u razvoj zaštićenog područja. Paralelno, razina političkog utjecaja na upravljanje zaštićenim područjem povećava se sa povećanjem prihoda istog, odnosno interes za političko upravljanje zaštićenim područjem je minimalno ili ne postoji u primjerima zaštićenih područja koja ne generiraju financijsku korist. Drugim riječima, osnivaču je sukladno njegovom osnivačkom pravu dozvoljeno smanjiti/povećati stupanj kontrole ovisno o političkom ili inom interesu za područje, dok istovremeno ne osjeća obavezu sa pozicije osnivača usmjeriti politički utjecaj na razvoj velikog broja zaštićenih područja koja nisu dosegla stupanj samoodrživosti.

U kontekstu iznesenog, osnivaču treba prepustiti reguliranje zakonodavnih okvira djelovanja zaštićenih područja dok bi se politički utjecaj istog na upravljanje zaštićenim područjem trebao ograničiti na ona zaštićena područja koja se nisu dovoljno razvila da bi im njihov razvoj omogućio financijsku samostalnost odnosu na osnivača; paralelno, u zaštićenim

područjima koja se samofinanciraju i unutar kojih strateške poslovne ( ne političke) odluke rezultiraju pozitivnim ili negativnim poslovanjem treba izuzeti od političkog utjecaja (politički utjecaj u ovom kontekstu odnosi se na sve izraženiju potrebu da se zakonom odrede političke razine ili tijela koja se zatim implementiraju u sve niže strukture zaštićenih područja sa ciljem provođenja političkih odluka unutar istih.

### **5.3. Razvoj stabilnog političkog konsenzusa upravljanja zaštićenim područjem**

U međunarodnoj praksi zaštite prirode koncept i kvaliteta upravljanja smatraju se ključnim za postizanje ciljeva zaštićenih područja. Koncept upravljanja određen je nacionalnim propisima i međunarodnim standardima (konvencije, smjernice, programi i drugo) koji uređuju pitanja institucionalne skrbi za zaštićena područja prirode te propisima koji utvrđuju oblik i način provedbe takve skrbi. U tom smislu općim se elementima za modeliranje upravljanja zaštićenim područjima smatraju (Kosović, 2006: 135):

- vrsta i zakonodavna pozicija upravljačke ustanove,
- vrstu i sastav upravljačkog tijela,
- interesni akteri u upravljanju
- vrsta, sadržaj i način donošenja dokumenata za upravljanje,
- funkcije i službe u djelatnosti upravljačke ustanove,
- model i izvori financiranja.

Glede zakonodavne pozicije upravljačka ustanova mora imati takvu zakonsku poziciju koja će u smislu obveza, ovlasti i nadležnosti što potpunije održavati interese radi kojih se osnivač ustanove opredijelio za zaštitu područja. I iako bi nove paradigme zaštite trebale doprinijeti socioekonomskom razvoju, shvaćanje političkog participiranja je krucijalno; uloga politike zamijenila je poziciju malog utjecaja u najprije limitirane oblike kontrole do pozicije ultimativnog donošenja odluka za zaštićeno područje. U takvoj situaciji kada su politički interesi jasno suprotstavljeni ciljevima zaštite prirode, teško je doći do win-win pozicije pri čemu se dodatno sužava i prostor za konstruktivnu participaciju.

#### **5.4. Primjer učinkovitih državnih mehanizama upravljanja zaštićenim područjem**

Nacionalni parkovi i zaštićena područja često se susreću sa problemom financijske prirode pri čemu ekonomski pristupi mogu pomoći u procjeni da koristi i troškovi budu raspoređeni u smislu efikasne alokacije sredstava. Međutim, isto je često teško postići zato što se u nacionalnim parkovima resursi kao što su prirodna ljepota i zaštita vrsta ne mogu procijeniti na tržištu. U isto je vrijeme teško održavati te resurse jer su troškovi izraženi u novčanim vrijednostima a resursi nisu pri čemu može pomoći samo alati netržišne procjena (Harmon E. ur.,2001).

Sa druge strane ( aspekta održivosti) zaštićena područja moraju ispuniti nekoliko ciljeva kao što su: očuvanje bioraznolikosti, razvoj regionalne ekonomije, socijalnu uključenost te podjelu benefita zaštite kako je navedeno u Konvenciji o biološkoj raznolikosti ( CBD, prema Secretariat of the CBD, 2005). Zaštićena područja bi prema navedenom trebala doprinijeti održivom razvoju sa različitih stajališta ( Getzner i Jungmeier, 2012) međutim, nekoliko analiza pokazuje velik broj zaštićenih područja mogu se smatrati „parkovima na papiru“ (Brandon et al., 1998; Bruner et al., 2001) za koje nije postavljen učinkovit regulativni i upravljački sustav. Takvi „parkovi na papiru“ nisu obilježje samo država u razvoju (Bonham et al., 2009) već i u industrijaliziranim državama visokih prihoda. U zadnjih dvadeset godina razvijen je velik broj okvira/alata za mjerenje učinkovitosti državnih mehanizama upravljanja zaštićenim područjem. Hockings (2006) evaluaciju učinkovitosti upravljanja definira kao „ procjenu koliko dobro se upravlja zaštićenim područjem- primarno prema razini do koje upravljačko tijelo štiti vrijednosti i postiže zadane ciljeve.“<sup>30</sup>. Prema Hockingsu (2006) o učinkovitosti evaluacije upravljanja zaštićenim područjima može se raspravljati kroz tri dimenzije:

- pitanje postavljanja sustava koji se odnose jednako na zasebno zaštićeno područje i sustav zaštićenih područja;
- adekvatnost i primjerenost upravljačkih procesa i upravljačkih tijela
- iznošenje ciljeva zaštićenog područja uključujući i očuvanje vrijednosti

---

<sup>30</sup> Evaluacija može obuhvatiti nekoliko ciljeva u modernim društvima pri čemu nije potrebno evaluirati samo produkte ( outpute) već i ishode u smislu legitimnosti javnih aktivnosti te osiguravanje upravljačkih mehanizama za one koji donose odluke u javnom sektoru (cf. Stockmann, 2007; Diller, 2008).

Idealna metodologija procjene pokušava obuhvatiti cijeli evaluacijski/upravljački ciklus (PAME,- učinkovitost upravljanja zaštićenim područjima) sa elementima konteksta, planiranja, imputa, outputa i ishoda pri čemu je učinkovitost upravljanja zaštićenim područjima očuvanje bioraznolikosti kroz postavljanje slijedećih pitanja (Chape et al., 2005, 443):

- učinkovitost pokriva: koliko je i koje bioraznolikosti uključeno u zaštićeno područje?
- učinkovitost u postizanju ciljeva zaštite: da li se zaštićenim područjem učinkovito upravlja?

Leverington i sur. (2010a) opisuju oko 40 različitih pristupa rangirajući ih od alata za brze procjene do dubinskih monitoringa; prema WDPa (2012) zadnji pregled uključuje oko 50 različitih alata za procjenu učinkovitosti, od kojih se slijedeće najviše koriste na svjetskoj razini (Leverington et al., 2010b; Stoll-Kleemann, 2010):

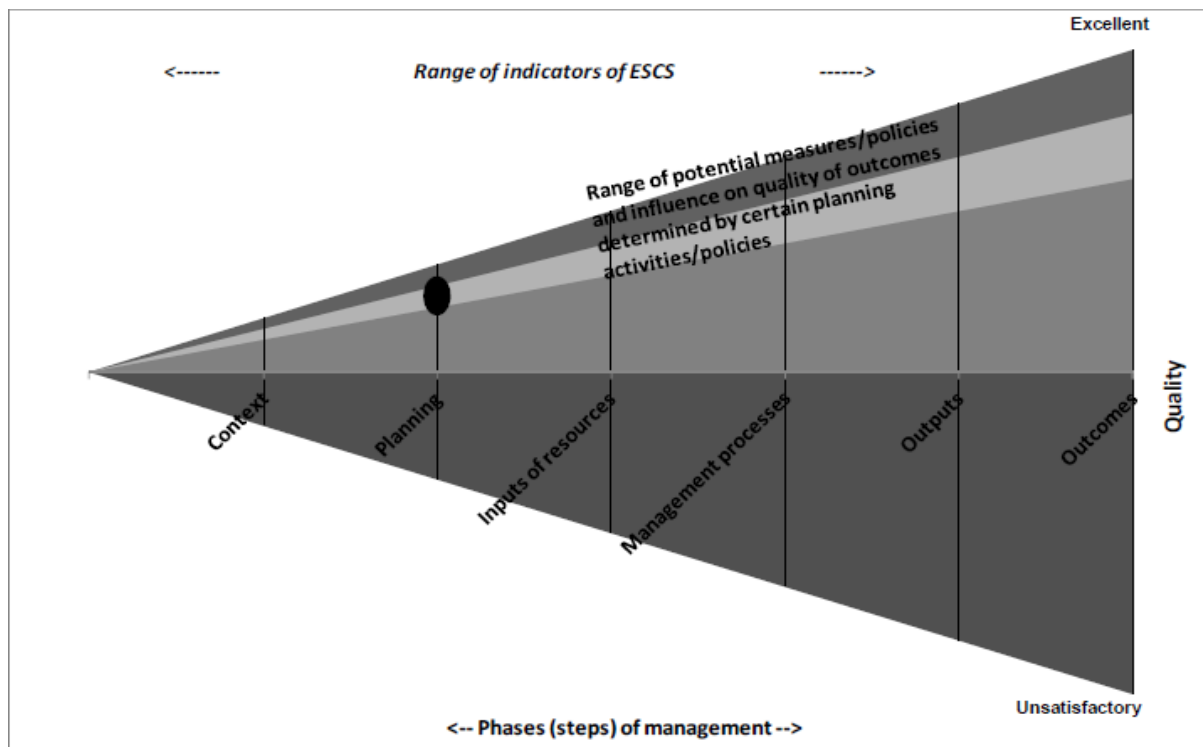
**Tablica 36. Najviše korištene metode procjene učinkovitosti upravljanja**

Metodologija	Skraćeni naziv	Broj skala u metodologiji
Rapid Assessment and Priorisation of Protected Area Management	RAPPAM	939
Management Effectiveness Tracking Tool	METT	865
New South Wales State of Parks ( Australija)	NSW SOP	639
Monitoring Important Bird Areas	BirdLife	506
PROARCA/CAPAS scorecard evaluation	PROARCA/CAPAS	483
TCN Park sin Peril Site Consolidation Scorecard	PiP SCSC	300
Victoria State of Parks	Victorian SOP	102

*Izvor: Leverington, F., et. al (2010). Management effectiveness evaluation in protected areas – a global study 2nd ed, School of Geography, Planning and environmental management, University of Queensland, Australia*

Odabir evaluacijskog alata treba biti napravljen u odnosu na ciljeve evaluacije kao i potrebne napore da bi se postigli evaluacijski ciljevi. Učinkovito upravljanje mora se fokusirati na usvajanje i učenje kako bi se razvoj zaštićenog područja doveo na održivu razinu. Niže je prikazan trokut upravljačke učinkovitosti koji kroz faze upravljanja ( životni ciklus zaštićenog područja) pokazuje određene mjere i politike koje se mogu implementirati.

**Slika 3. Trokut upravljačke učinkovitosti**



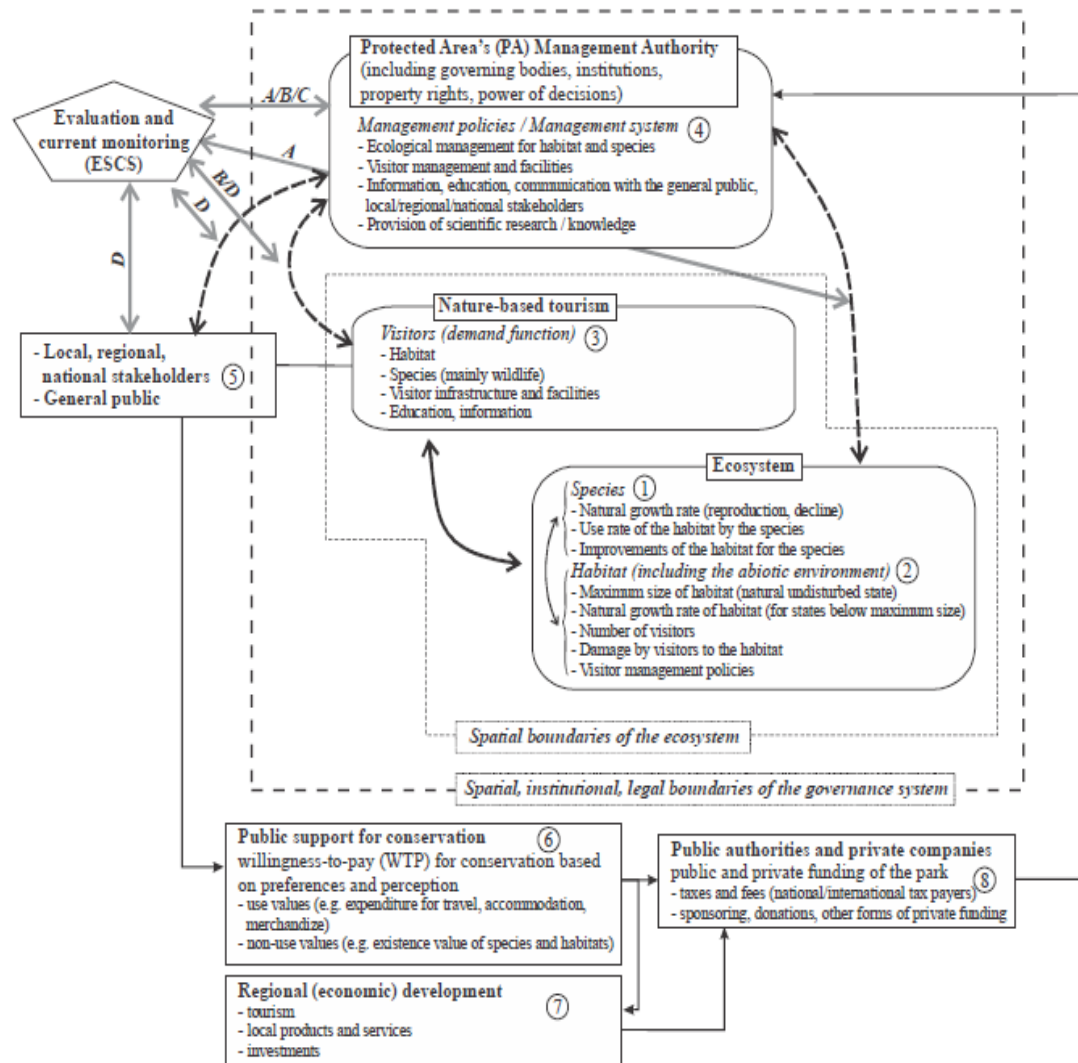
Izvor: Getzner, M., Jungmeier, M., Pflieger, B., Scherzinger W (2008).*Evaluierung Nationalpark Gesause, Report E:C:O: Institute of Ecology, Klagenfurt.*

U prikazanom je koncentracija na kontekst procesa ( prve četiri faze upravljanja) budući da su iste važne za postizanje odgovarajućih outputa i ishoda(rezultata). Na slici je također vidljivo da je odluka o učinkovitom okviru i procesima od presudne važnosti za buduće rezultate. Politike koje bi mogle pokušati promijeniti outpute i ishode imaju mali utjecaj ako su procesi neučinkoviti i nedovoljni.

Procjene upravljačke učinkovitosti mogu biti esencijalan dio upravljačkog ciklusa zaštićenih područja osobito ako se fokus postavi na adaptivne upravljačke strategije ( Getzner

et al, 2010). Jedan od kvalitetnijih modela povezivanja evaluacije i monitoringa koji uzima u obzir ukupan upravljački i sistem financiranja zaštićenog područja prikazan je na shemi niže.

Shema X. Model učinkovitog upravljanja zaštićenim područjem



Izvor: Getzner, M., Jungmeier, M., Pflieger, B., Scherzinger W (2008). *Evaluierung Nationalpark Gesause*, Report E:C:O: Institute of Ecology, Klagenfurt.

Ekološki model ekosustava nalazi se u središtu konceptualnog okvira opisujući međuzavisnosti između vrsta (1) habitata (2) i abiotičnih osobina područja. U ovom modelu vrste koriste habitat za hranu i reprodukciju; pretpostavka je da je zaštita biljnih vrsta ključna sa aspekta zaštite prirode i na njih se može lako negativno djelovati od strane turista. Upravljanje zaštićenim područjem mora nastojati poboljšati reprodukciju vrsta ( na

primjer trajnim ili privremenim zabranama pristupa pojedinim područjima) za koja se pretpostavlja da spadaju u ugrožene vrste.

Drugi dio konceptualnog modela može se odrediti kao „ekonomski“ model budući da se isti odnosi na ekonomsku valorizaciju habitata u smislu potražnje za posjetom području (3). Upravljanje može utjecati na potražnju osiguravajući ili neosiguravajući odgovarajuću turističku infrastrukturu te putem edukacijskih i informacijskih politika. Upravljačka tijela zaštićenog područja opisana pod brojem 4. mogu upravljati ekološkim, socijalnim i ekonomskim sistemom putem raznih oblika upravljačkih politika (npr ekološko upravljanje habitatima i vrstama) ili kroz postavljanje visokog raspona ciljeva ( upravljanje posjetiteljima i sustavom obilaska, stvaranje znanstvenog znanja i sl.). Ovisno o snazi različitih ciljeva upravljanje zaštićenim područjima, upravljanje može očekivati ispunjenje određene objektivne funkcije ( npr. maksimaliziranje koristi za posjetitelje paralelno održavajući odgovarajući balans u ekološkom sustavu).

Ekosustav, posjetitelji i upravljanje zaštićenim područjem – kao i posljedičan cijeli niz prava, relevantnih politika, upravljačkih tijela i nadležnih institucija – tvore upravljački sustav zaštićenog područja . Dionici(5) mogu djelomično biti dio upravljačkog sustava na način da ih se uključi u tijela koja odlučuju u zaštićenom području ( pretpostavka je da je sveukupna javnost izvan upravljačkog sustava).

Uprava i učinkovita upravljačka tijela zaštićenih područja konzumiraju resurse jer postoji velik broj troškova koje je potrebno financirati. Sa druge strane označavanje određenog dijela područja kao zaštićenog definira i mijenja prava vlasništva ali i ekonomsku upotrebu područja<sup>31</sup>. Troškovi povezani sa označavanjem zaštićenog područja su time oportunitetni troškovi ( unaprijed definirane koristi od upotrebe područja na alternativan način. Dodatno, potrebno je financirati i „out-of-pocket“ troškove kao što su osoblje i troškovi opreme, investicije i infrastruktura kao i druge operativne troškove.

Završno, učinkovitost i efektivnost upravljačkih tijela zaštićenog područja zajedno sa informacijama koje se osiguravaju dovode do odgovarajuće javne podrške zaštićenom području u smislu spremnosti plaćanja za financiranje područja (6). Spremnost za plaćanje

---

<sup>31</sup> U slučaju nacionalnih parkova sukladno IUCN-ovoj II. kategoriji sva konzumacijska ( ekstrakcija) upotreba područja je zabranjena.



može se mjeriti troškovima posjetitelja (npr. troškovi putovanja) ali i širokim rasponom nekorisnih vrijednosti ( npr. troškovi egzistencije) ukupne javnosti. Pozitivan stav prema zaštićenom području može dovesti i do različitih oblika regionalnog ekonomskog razvoja (7) koji također može postati izvor financiranja zaštićenog područja. Sveukupno, subjekti javnog upravljanja i privatna tijela ( kućanstva, tvrtke) plaćaju za uspostavu i djelovanje zaštićenog područja u smislu razine kontribucije ( porezi, ulaznice, sponzorstva donacije (8).

## 6. ZAKLJUČAK

Provođenje učinkovite zaštite i očuvanja prirode u Republici Hrvatskoj omogućeno je uspostavom i razvojem nacionalnog zakonodavnog okvira, sustavnom izgradnjom i jačanjem kapaciteta u području zaštite prirode na nacionalnom i regionalnom nivou, kontinuiranim praćenjem stanja očuvanosti prirode te njenom promocijom s ciljem uključivanja javnosti kao važnog dionika u sustavu zaštite prirode. Zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj upravljaju Javne ustanove za upravljanje zaštićenim dijelovima prirode koje se osnivaju uredbom Vlade; institucionalizacija upravljanja zaštićenim područjem jednako kao i koncept i kvalitete upravljanja istim ujedno predstavljaju temeljni kriterij kojim se određuje učinkovitost zaštite dok su upravljačke funkcije zaštićenih područja uspostavljene kako bi se pronašao kompromis između zaštite i korištenja zaštićenog prostora pri čemu se generalno podrazumijeva da je zaštita prioritet. Za zaštitu prirode u Republici Hrvatskoj nadležno je Ministarstvo zaštite okoliša i prirode pri čemu se upravni poslovi zaštite prirode obavljaju u Upravi za zaštitu prirode a stručni poslovi u Državnom zavodu za zaštitu prirode na državnoj razini te u Uredima državne uprave u županijama i Gradu Zagrebu nadležnima za poslove zaštite prirode, odnosno javnim ustanovama za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima županija, gradova i općina te javnim ustanovama nacionalnih parkova i parkova prirode.

U upravljanju zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj izrazito je prisutna politička dimenzija budući da država svoja osnivačka i upravljačka prava prenosi na resorno ministarstvo (izvršno političko tijelo) koje zatim delegira menadžment koji neposredno upravlja zaštićenim područjem, pri čemu je teško ili nemoguće izbjeći politički utjecaj. Ovakvim izborom tipa upravljanja država se osigurava da će definirani politički ciljevi nacionalne razine biti implementirani na sve razine zaštićenog područja. Na takav način izabran menadžment generalno definira smjernice razvoja zaštićenog područja te se u smislu provedbe istih na nižoj hijerarhijskoj razini (zaštićenom području) između ostalog i politički dodatno osigurava na način da na prijedlog za to ovlaštenih tijela unutar zaštićenog područja odobrava/ usvaja/ donosi akte odnosno definira smjer daljnjeg razvoja zaštićenog područja. Upravno vijeće čije članove bira ministar resornog ministarstva upravlja zaštićenim područjem dok poslovanje ustanove koja upravlja zaštićenim područjem organizira i vodi ravnatelj kojeg na temelju javnog natječaja također imenuje ministar resornog ministarstva. Iz

navedenog se može zaključiti da je donošenje odluka u zaštićenom području u većoj ili manjoj mjeri politički uvjetovano te da sustav omogućava da se politička odluka (ne)posrednim putem integrira u sve razine odlučivanja, sa ili potpuno bez demokratske mogućnosti da se na istu utječe, budući da je tijelo koje *de facto* predlaže i donosi odluke (Ministarstvo) apsolutni autoritet. Iako pozicija ravnatelja za razliku od funkcije ministra ili pomoćnika ministra nije izravno politički uvjetovana odnosno nije funkcija na koju se dolazi imenovanjem, i u izboru ravnatelja na formalno-pravno ispravan način ostavljena je mogućnost političke intervencije. Razina političke kontrole nad upravljanjem zaštićenim područjima dodatno je povećana donošenjem novog Zakona o zaštiti prirode 2012. godine u kojem Upravno vijeće dobiva ovlast izravnog biranja čelnika ustrojstvenih jedinica zaštićenih područja (imenovanje voditelja službi i podružnica) što dovodi do situacije u kojoj su čak tri upravljačke razine pod izravnim političkim utjecajem.

Razvidno je da je političko upravljanje zaštićenim područjem zakonski uređeno (legalno) i prisutno na svim razinama upravljanja zaštićenog područja. Dodatan argument u prilog istome je i činjenica da smjene vlasti na nacionalnoj razini redovito rezultiraju smjenama na više razina upravljanja i rukovođenja zaštićenim područjima (upravna vijeća i ravnatelji, srednji menadžment) u svrhu potpunog preuzimanja kontrole nad upravljanjem zaštićenim područjem. Upravo zbog sustava političke kontrole područja koja uopće ne bi trebala biti izložena političkom djelovanju stavljeni su u poziciju objekata političkog pregovaranja; rijetko ili gotovo nikada u upravljačke strukture zaštićenih područja budu izabrane osobe koje nemaju političku pozadinu, jaku vezu sa političkom strukturom na vlasti odnosno nestranački stručnjaci, što u konačnici dovodi do gubitka dugoročne razvojne strategije i napretka zaštićenog područja budući da se političke vlasti smjenjuju u pravilu svake četiri godine (koliko traje i mandat upravljačkih tijela zaštićenih područja).

Uzimajući u obzir da je mandatna pozicija upravljačkog ili rukovodnog tijela unaprijed definirana odnosno da ima predviđen rok trajanja ali i da politička uloga u odabiru osobe za istu nije zanemariva, ponekad se događa (osobito na razini rukovodnih pozicija) da se u funkciji osiguranja još jednog mandata rade kompromisna rješenja što se u konačnici svodi na situaciju sličnu političkim izborima uz jače naglašenu poziciju lobiranja. Budući da političko pregovaranje podrazumijeva odgovarajuću vrstu trgovine (koja varira u rasponu od zapošljavanja do realizacije infrastrukturnih ili inih projekata) često se interes razvoja zaštićenog područja odnosno pozicija zaštite prirode podređuje političkim i ekonomskim

interesima. U hrvatskom sustavu upravljanja zaštićenim područjem dolazi do situacije da se prilikom odabira upravljačkih funkcija koje upravljaju zaštićenim područjem ( posebno Upravnog vijeća) ne postavlja uvjet stručnosti, niti su sukladno aktualnim zakonskim regulativama navedeni bilo kakvi uvjeti koje osoba za članstvo u Upravnom vijeću treba ispunjavati (osim prešutnih političkih) slijedom čega politička promjena na nacionalnoj razini posljedično rezultira intervencijama na svim razinama upravljačkih struktura zaštićenog područja; za primjer, u Kanadi na upravljačka tijela koja neposredno upravljaju zaštićenim područjem političke promjene na nacionalnoj razini nemaju nikakvog utjecaja (čak niti promjene nadležnosti nad zaštićenim područjima ako do istih dođe) što dugoročno dovodi do strukturne i razvojne stabilizacije sustava zaštite prirode ali i marginalizacije političkog utjecaja na upravljačke funkcije zaštićenog područja. Nadalje, periodički četverogodišnji politički utjecaj na zaštićena područja manifestira se kroz stalne promjene smjernica politike upravljanja zaštićenim područjima (dopune i izmjene Zakona o zaštiti prirode) sukladno aktualnim ekonomskim interesima vladajuće političke opcije što dovodi do izostanka dugoročnog strateškog razvoja zaštićenih područja.

Egzemplarni primjer političkog utjecaja na upravljanje zaštićenim područjima su Plitvička jezera - prvi nacionalni park na području jugoistočne Europe, najstariji nacionalni park u Republici Hrvatskoj, jedini nacionalni park u Republici Hrvatskoj upisan na UNESCO-vu listu svjetske prirodne baštine te jedini nacionalni park u svijetu koji se samofinancira i koji je u Hrvatskoj dosegao više od milijun posjetitelja u godini dana. Plitvička jezera su od proglašenja zaštićenim područjem 1949. godine predmet interesa nacionalne politike u smislu da se na čelo istog postavlja osoba koja provodi ciljeve Vlade odnosno upravlja financijskim sredstvima koje Park generira; paralelno, država od proglašenja pokazuje tek simboličan interes za financiranje istog, prepuštajući Parku da sam pronalazi izvore financiranja. U socijalizmu je u upravljačkom smislu dominiralo društveno upravljanje; nakon proglašenja neovisnosti a sukladno novom političkom ustroju dominacija društvenog formalno nestaje, a Plitvička jezera u organizacijskom i upravljačkom smislu prolaze proces tranzicije od socijalizma prema kapitalizmu pri čemu dodatni problemi nastaju iz činjenice da država ima upravljačka prava (društveni pristup) dok poslovanje gravitira tržištu (kapitalistički pristup). Nacionalni park Plitvička jezera uspio je preoblikovati klasičnu birokratsku javnu upravu u javni menadžment usmjeren više prema ekonomskim načelima nego prema politici zaštite prirode koja ne odobrava komercijalizaciju prirodnih resursa, primjenjujući pet osnovnih funkcija menadžmenta znatno prije nego što se pokazalo

potrebnim da se zaštićenim područjima počne upravljati na način da se postigne financijski održivo poslovanje. Sa prosječnim godišnjim prihodom od oko 250 milijuna kuna (cca 33 milijuna eura) odnosno ostvarenom prosječnom dobiti od oko 30-ak milijuna kuna (cca oko 4 milijuna eura) Plitvička jezera imaju samo nešto manji prihod od ukupnog prihoda svih nacionalnih parkova i parkova prirode koji u prosjeku godišnje iznose oko 375 milijuna kuna (cca 50 milijuna eura). Koliki je značaj prihoda koje generira NP Plitvička jezera pokazuje i podatak da sredstva namijenjena svim nacionalnim parkovima na razini države godišnje iznose oko 2,9 milijuna kuna (cca 387.000,00 eura) te podatak da država plaća tek 300 od ukupno 1.315 zaposlenih i u očuvanju prirode ukupno sudjeluje sa 60 milijuna kuna (cca 8 milijuna eura) godišnje. Sukladno zakonima i pozitivnim propisima Ustanova navedenim sredstvima upravlja preko upravljačkih tijela i nadzire zaštićeno područje generirajući potrebne prihode i ulažući u zaštitu istog bez potrebe angažiranja sredstava iz državnog proračuna, promovirajući time financijsku i ekološku održivost zaštićenog područja što bi trebao biti cilj zaštićenih područja općenito.

Zbog dvojne prirode NP Plitvička jezera ( ekološka i ekonomska) politički aspekt izrazito je prisutan; Park je u isto vrijeme ustanova u državnom vlasništvu po organizaciji i trgovačko društvo (po načinu poslovanja) koje samostalno generira vlastite prihode, čime zakonodavni okvir definiran od strane države postaje ujedno otegotna i olakotna okolnost te otvara prostor za proizvoljne i političke odluke posebno u segmentu upravljanja sredstvima. Na primjeru Nacionalnog parka Plitvička jezera vidljivo je da država nije nužno uvijek loš poduzetnik ; međutim, upravo spomenuto dobro upravljanje i ostvareni profit dovode do čvršće razine političkog odlučivanja i upravljanja te povećanja razine političke kontrole kao mehanizma nadzora nad ostvarenim sredstvima. U navedenim okolnostima dolazi do paradoksa u kojem Nacionalni park Plitvička jezera postaju izuzetno jak ekonomski subjekt te se u upravljačkom smislu istim počelo upravljati na politički prihvatljiv i kontroliran način pri čemu politički interes za upravljanjem pokazuje nekoliko razina kontrole: kontrola zapošljavanja, povećanje brojnosti političkog tijela na lokalnoj razini putem kontrole zapošljavanje, jačanje lokalne politike putem upravljanja velikim ekonomskim subjektom kroz donacije, sponzorstva i odabir projekata koji će se realizirati odnosno (su)financirati.

Unatoč relativno dobro razrađenom pravnom okviru upravljanja zaštićenim područjima koji je usklađen sa europskom pravnom stečevinom, sve razine upravljačkih struktura zaštićenog područja izravno su podložne političkim promjenama na nacionalnoj razini što

dugoročno dovodi do izostanka efektivne strategije upravljanja zaštićenim područjem budući da metodologija, vizija i učinci istih izravno koincidiraju sa vijekom trajanja političkog mandata stranaka na vlasti. Upravljanje i organizacija rada zaštićenih područja ( posebno nacionalnih parkova) najkompleksniji su dio i osovina cijelog sustava o kojem ovisi funkcioniranje zaštićenog područja. U Republici Hrvatskoj upravljanje se provodi preko upravnih vijeća i ravnatelja koji se (iako prešutno) imenuju isključivo na temelju političke i stranačke podobnosti zbog čega je cijeli sustav upravljanja na rubu regularnosti, pri čemu struka i znanost imaju slab ili nikakav utjecaj na funkcioniranje zaštićenih područja. Istodobno se osnivaču i onima na koje je isto prenijelo svoje ovlasti omogućava da mijenjaju zakonske odredbe na način da političko odlučivanje integriraju do željene razine upravljanja, kao što su na primjer u zadnjem prijedlogu Zakona o zaštiti prirode proširene ovlasti Upravnog vijeća tako da isto imenuje i drugu razinu menadžmenta u zaštićenim područjima, pri čemu se dubinski zadire u organizacijsku strukturu istog koja postaje podložna političkim promjenama na nacionalnoj razini, što nimalo ne pridonosi stabilnosti funkcioniranja zaštićenog područja, ostavlja otvoren prostor za političko kadroviranje te dovodi do situacije u kojoj se zaštićeno područje poistovjećuje sa administrativnim tijelima države u kojima se navedene promjene podrazumijevaju.

Iako je neosporno da političko odlučivanje mora biti prisutno u upravljanju zaštićenim područjem, posebno u procesu donošenja zakonskih okvira upravljanja istim te praćenjem uspješnosti upravljanja pojedinim zaštićenim područjem odnosno kontrole ispunjavanja temeljnih funkcija zaštićenog područja uzimajući u obzir da vrijednosti zaštićenog područja nisu isključivo okolišne, već socio-ekonomske i socijalne, treba izbjeći situacije u kojima zaštićena područja postaju predmet političkog interesa kao sredstva ostvarenja političkih ciljeva odnosno da se sredstva ostvarena u zaštićenim područjima usmjeravaju u političke svrhe sa ciljem financiranja političkih projekata ili postizanja političkih učinaka.

## 7. LITERATURA

- Alfier, D. (1960) Teškoće u statističkom obuhvatu novih pojava prostorne disperzije turističkog prometa = koreferat za XI. kongres Međunarodnog udruženja naučnih eksperata za turizam na temu "Mjerenje tokova turističkog prometa", Zagreb.
- Babac, B.; O činiidbi javne službe kao kategoriji . neka paradigmatična razmatranja s Barzetti, V., ed. 1993. Parks and progress: protected areas and economic development in Latin America and the Caribbean. Cambridge, UK, IUCN/IADB.
- Božičević, S. (2005), Plitvička jezera, Turistička naklada, Zagreb
- Bralić, I., (1995): Hrvatski nacionalni parkovi. Školska knjiga, Zagreb.
- Brandon K, Redford KH, Sanderson SE, eds. (1998.) Parks in Peril: People, Politics, and Protected Areas. Washington (DC): Island Press
- Bruner AG, Gullison RE, Rice RE, Fonseca GAB. (2001). Effectiveness of parks in protecting tropical biodiversity. Science 291: 125–128.
- Buble, M., Cingula, Dujanić, Dulčić, Ljubić, Mencer, Pučko, Singer, Tipurić, Zan, (1997): Congress on National Parks and Protected Areas. George Wright Forum, 9(3-4): 17-168.
- Črnjar, M. (2002): Teorijske osnove upravljanja zaštićenim prirodnim područjima.
- Drucker, F.P. (2005). Najvažnije o menadžmentu. Mep d.o.o.
- Drucker, P.F. (1992): Inovacije i poduzetništvo. Globus, Zagreb.
- Fayol, H. (1949). General industrial management. Pitman
- Ferić, S. (2000): KRKA, vodič rijekom Krkom i Nacionalnim parkom Krka. NP Krka
- Folke, K., Hammer, M. & Mansson, A.-M. 1991. Life-support value of ecosystems: a case study of the Baltic Sea region. Ecol. Econ., 3: 123-137.
- Forest Management in the Market Economy. IUFRO Division 3. Pushkino/Goetingen, 1-212.
- Getzner, M., Jungmeier, M., Pflieger, B., Scherzinger W (2008). Evaluierung Nationalpark Gesause, Report E:C:O: Institute of Ecology, Klagenfurt.
- Glavač, V. (2001): Uvod u globalnu ekologiju. Hrvatska sveučilišna naklada

- Gretzner, M, Jungmeier, M. (2012) Innovative approaches to manage protected areas, verlag Johannes Heyn, Klagenfurt.
- IUCN, (1978): Categories, criteria and objectives for protected areas. Morges,
- IUCN, (1980): The World Conservation Strategy: living resource conservation for United Nations list of national parks and protected areas.
- Jungmeier, M, Kohler, Y., Ossola, C., Plassmann, G., Schmidt, C., Zimmer, P., Zollner, D: (2006): "Future In The Alps"-Report Of Project Question 3: Protected Areas. Schaan: Cipra.
- Kosović, Mate (2006) modeliranje upravljanjem zaštićenim područjima na primjeru upravljanja Park-šume Marjan“, magistarski rad, Ekonomski fakultet, Split
- Leverington, F., et. al (2010). Management effectiveness evaluation in protected areas – a global study 2nd ed, School of Geography, Planning and environmental management, University of Queensland, Australia
- Leverington, F., K. L. Costa, H. Pavese, A. Lisle, and M. Hockings. (2010.) A global analysis of protected area management effectiveness. *Environmental Management* 46 (5):685-698. <http://dx.doi.org/10.1007/s00267-010-9564-5>
- LIFE III Project CRO-NEN, (2002) projektna dokumentacija, MZOPU
- Martinić, I. (2001): Rendžerske službe u nacionalnim parkovima Europe. MZOPU RH,1-60, Zagreb.
- Masket, William (2006) Emergence of EU Environmental policy&implications for climate change Politics of European integration, the Brown policy review McNeely
- J.A. & Miller, K.R., eds. 1984. National parks, conservation and development: the role of protected areas in sustaining society. Washington, DC, IUCN/Smithsonian Institution PresMcNeely, J.A., ed. 1993. Parks for life: Report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas. Gland, Switzerland, IUCN.
- Persha, L et all ( 2011). Social and Ecological Synergy: Local Rulemaking, Forest Livelihoods, and Biodiversity Conservation, *Science* 25 March 2011: Vol. 331 no. 6024 pp. 1606-1608
- Srića, V. (1992): Principi modernog menedžmenta. Zagrebačka poslovna škola, Zagreb.
- Stoll-Kleemann, S. (2010.) Evaluation of management effectiveness in protected areas: methodologies and results. *Basic and Applied Ecology* 11(5):377-382. <http://dx.doi.org/10.1016/j.baae.2010.06.004>
- Šafar, J ( 1958). Nacionalni park Plitvička jezera, Šumarski list, Zagreb



- Thorsell, J. 1992. World heritage twenty years later. Gland, Switzerland, IUCN.
- Vidaković, P. (1989). Nacionalni parkovi i turizam, Zavod za zaštitu prirode i Institut za turizam, Zagreb.
- Vidaković, P.(2003). Nacionalni parkovi i zaštićena područja u Hrvatskoj, Fond za stipendiranje mladih za zaštitu prirode i turizam, Zagreb
- Vidaković, P., (1997): National Parks in the World. Masmedia, Zagreb.
- Vranicki, P. (1967). Čovjek i historija, Veselin Masleša, Sarajevo.
- Vukonić, Boris. (2000). The new-old tourist destination: Croatia // Mediterranean Tourism / Apostolopoulos, Y ; Loukissas, P. ; Leontidu, L. (ur.). Routledge, London.
- WRI/IUCN/UNEP. (1992.) Global biodiversity strategy. Washington, DC, WRI.
  
- Deklaracija o zaštiti okoliša“ (Narodne Novine 34/92)
- JU Nacionalni park Plitvička jezera Pravilnik o unutarnjem redu, 2010.
- JU Nacionalni park Plitvička jezera, interna statistika Odjela plana i analize JU NP PJ, 2012.
- JU Nacionalni park Plitvička jezera, Izvadak iz sudskog registra, 2012.
- Plan upravljanja JU Nacionalni park Plitvička jezera ( 2007)., Arcode, Zagreb
- Pravilnik o ocjeni prihvatljivosti plana, programa i zahvata za ekološku mrežu („Narodne novine“ 118/09)
- Statut JU Nacionalni park Plitvička jezera ( 2006).
- Strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti Republike Hrvatske („Narodne novine“ 143/08)
- Uredba o proglašenju ekološke mreže ( „Narodne novine“ 109/07)
- Zakon o proglašenju Plitvičkih jezera nacionalnim parkom („Narodne novine“ 29/49, 34/65)
- Zakon o radu ( Narodne novine 149/09,61/11, 82/12)
- Zakon o ustanovama ( „Narodne novine“ 76/93, 29/97,47/99,35/08)
- Zakon o zaštiti prirode ( „Narodne novine“ 030/1994)
- Zakon o zaštiti prirode („Narodne Novine“70/05, 139/08 i 57/11)
  
- [http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/natura2000nl\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/natura2000nl_en.htm)
- [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/db\\_gis/pdf/area\\_calc.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/db_gis/pdf/area_calc.pdf)
- <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/299164.html>

- <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2011:372:SOM:en:HTML>
- <http://slobodnadalmacija.hr/Dubrovnik/tabid/75/articleType/ArticleView/articleId/177785/Default.aspx>
- <http://www.advance.hr/vijesti/ljubodrag-simonovic-burzoazija-proletarijat-i-suvremeni-kapitalizam-pretvaranje-radnika-u-svoje-saveznike-potrosace/>
- <http://www.cbd.int/ibd/2007/>
- <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&NT=210>
- <http://www.dzpz.hr/zasticena-podrucja/zasticena-podrucja-u-hrvatskoj/zasticena-podrucja-u-hrvatskoj>
- <http://www.dzpz.hr/zasticena-podrucja/zasticena-podrucja-u-hrvatskoj/medunarodno-zasticena-podrucja-u-republici-hrvatskoj-256.html>
- [http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=65D4D436-1\(12.04.2013.\)](http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=65D4D436-1(12.04.2013.))
- <http://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2012>
- [http://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2012\(16.05.2012\)](http://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2012(16.05.2012))
- <http://www.eionet.europa.eu/news/cdda2011>
- <http://www.fina.hr/Default.aspx?sec=972>
- <http://www.hep.hr/hep/propisi/Direktiva1979409Ocuvanjepticauprirodi.pdf>
- [http://www.iztg.hr/UserFiles/Pdf/Tomas/2006\\_TOMAS\\_NP\\_I\\_PP\\_HR.pdf](http://www.iztg.hr/UserFiles/Pdf/Tomas/2006_TOMAS_NP_I_PP_HR.pdf)
- <http://www.jutarnji.hr/tko-je-smijenio-mirelu-holy--cacic--ili-milanovic-/1034648/>
- <http://www.min-kulture.hr/default.aspx?id=5470>
- [http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11992M\\_Ugovor\\_o\\_EU-u\\_hrv.pdf](http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11992M_Ugovor_o_EU-u_hrv.pdf)
- <http://www.mzoip.hr/default.aspx?id=5994>
- <http://www.nacional.hr/clanak/125783/rasprodaja-i-u-nacionalnim-parkovima>
- [http://www.natura2000.hr/PageTemplates/ContactPage.aspx?pageId=39\(01.03.2013.\)](http://www.natura2000.hr/PageTemplates/ContactPage.aspx?pageId=39(01.03.2013.))
- [http://www.natura2000.hr/PageTemplates/ContactPage.aspx?pageId=39\(01.03.2013\)](http://www.natura2000.hr/PageTemplates/ContactPage.aspx?pageId=39(01.03.2013))
- [http://www.natura2000.hr/PageTemplates/PageContent.aspx?pageId=103\(01.03.2013\)](http://www.natura2000.hr/PageTemplates/PageContent.aspx?pageId=103(01.03.2013))
- <http://www.natura2000.hr/PageTemplates/PageContent.aspx?pageId=103>

- <http://www.natura2000.hr/PageTemplates/PageContent.aspx?pageId=38>
- <http://www.natura2000.hr/PageTemplates/PageContent.aspx?pageId=48&langID=1> (01.03.2013)
- <http://www.parks.it/world/BE/Eindex.html>;2012 , (10.12.2023)
- <http://www.slobodnadalmacija.hr/Dubrovnik/tabid/75/articleType/ArticleView/articleId/177738/Default.aspx>
- [http://www.unep.org/urban\\_environment/PDFs/CuritibaProg.pdf](http://www.unep.org/urban_environment/PDFs/CuritibaProg.pdf)
- <http://www.vecernji.hr/hrvatska/ministrice-holy-policiji-prijavila-prijetnje-smrcu-417091>
- [http://www.vusz.hr/Cms\\_Data/Contents/VSZ/Folders/dokumenti/javanustanovazaupravljanjezasticenimprirodnimvrijednostima/o\\_ustanovi/~contents/B5L2MNH8VNTNDCTQ/2011-3-24-4033751-natura2000-zp.pdf](http://www.vusz.hr/Cms_Data/Contents/VSZ/Folders/dokumenti/javanustanovazaupravljanjezasticenimprirodnimvrijednostima/o_ustanovi/~contents/B5L2MNH8VNTNDCTQ/2011-3-24-4033751-natura2000-zp.pdf) (01.03.2013)
- [http://www.vusz.hr/Cms\\_Data/Contents/VSZ/Folders/dokumenti/javanustanovazaupravljanjezasticenimprirodnimvrijednostima/o\\_ustanovi/~contents/B5L2MNH8VNTNDCTQ/2011-3-24-4033751-natura2000-zp.pdf](http://www.vusz.hr/Cms_Data/Contents/VSZ/Folders/dokumenti/javanustanovazaupravljanjezasticenimprirodnimvrijednostima/o_ustanovi/~contents/B5L2MNH8VNTNDCTQ/2011-3-24-4033751-natura2000-zp.pdf)
- <http://www.zadarskilist.hr/clanci/14062012/zmajlovic-obecao-brzu-i-strucnu-odluku-o-ombli>
- [http://www.zastita-prirode.hr/Aktivnosti-projekti-i-medunarodna-suradnja/Projekti/Projekt-integracije-u-EU-Natura-2000-NIP\(01.03.2013.\)](http://www.zastita-prirode.hr/Aktivnosti-projekti-i-medunarodna-suradnja/Projekti/Projekt-integracije-u-EU-Natura-2000-NIP(01.03.2013.))
- <http://www.zastita-prirode.hr/Aktivnosti-projekti-i-medunarodna-suradnja/Projekti/Projekt-integracije-u-EU-Natura-2000-NIP>
- <http://www.zastita-prirode.hr/Institucije/Uprava-za-zastitu-prirode/Organigram-Uprave-za-zaštitu-prirode>
- <http://www.zastita-prirode.hr/Institucije/Uprava-za-zastitu-prirode/Organigram-Uprave-za-zastitu-prirode>
- <http://www.zastita-prirode.hr/Zasticena-priroda/Zastita-prirode-u-Republici-Hrvatskoj/Povijest-zastite-prirode-u-Republici-Hrvatskoj>
- <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/kraljevi-smeca-prijetili-holy-reciklirat-cemote-baciti-u-pec-i-spaliti.html>
- Orr DW (2006) The trial. Conservation Biology 20: 1570-1573. doi: 10.1111/j.1523-1739.2006.00597
- [www.bef-de.org](http://www.bef-de.org)

- [www.coe.inthttp://www.zastita-priode.hr/Zasticena-priroda/Zastita-priode-u-Republici-Hrvatskoj/Povijest-zastite-priode-u-Republici-Hrvatskoj](http://www.zastita-priode.hr/Zasticena-priroda/Zastita-priode-u-Republici-Hrvatskoj/Povijest-zastite-priode-u-Republici-Hrvatskoj) (15.03.2013)
- [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it) (12.04.2013.)
- [www.natura2000.hr/UtilPages/GetDBDocument.aspx?id=111](http://www.natura2000.hr/UtilPages/GetDBDocument.aspx?id=111)
- [www.np-plitvicka-jezera.hr](http://www.np-plitvicka-jezera.hr) (01.02.2013.)
- [www.paerke.ch](http://www.paerke.ch); (10.12.2012).
- [www.parks.it](http://www.parks.it), (10.12.2013).
- [www.zastita-priode.hr](http://www.zastita-priode.hr) (18.03.2013)

## 8. POPIS TABLICA

<b>r.br.</b>	<b>Naslov tablice</b>	<b>Broj stranice</b>
1.	Popis najznačajnijih europskih ugovora s pregledom odgovarajućih načina obrade pitanja okoliša	7
2.	Zadaci upravnih tijela na nacionalnoj i lokalnoj razini u provedbi Direktive o staništima	10
3.	Pregled dokumenata za upravljanje zaštićenim područjem sukladno zakonskoj legislativi Republike Hrvatske	13
4.	Međunarodne kategorije zaštićenih područja po IUCN-u	15
5.	Kategorije zaštićenih područja u Republici Hrvatskoj	17
6.	Države kandidati za smaragdnu mrežu 2011.	35
7.	Pregled obuhvaćenosti država članica EU mrežom NATURA2000	40
8.	Struktura zaštićenog područja u Republici Hrvatskoj prema kategoriji i površini – nacionalna zaštita	47
9.	Struktura zaštićenog područja u Republici Hrvatskoj prema kategoriji i površini – međunarodna zaštita	47
10.	Razina proglašenja i upravljanja zaštićenim područjima prema kategorijama zaštite	50
11.	Pregled nadležnosti nad zaštićenim područjima u RH od 1996.- 2012	57
12.	Tipovi upravljanja zaštićenim područjem	62
13.	Razlika između pojmova „management“ i „governance“	65
14.	Pet UNDP principa dobrog upravljanja zaštićenim područjem	66
15.	Pregled uprava nadležnih nad Plitvičkim jezerima u razdoblju od 1946. do 1995.	104
16.	Utvrđene zone podjele Nacionalnog parka Plitvička jezera	111
17.	Ukupni prihodi i struktura istih u JU NP PJ - 1990., 2000. i 2010. godini	125
	Struktura rashoda u 2000. i 2010. godini	125
19.	Prihodi, rashodi i rezultat prije oporezivanja od 1996. do 2011. Godine	127
20.	Udio poslovnih subjekata u Ličko-senjskoj županiji u Republici Hrvatskoj	129
21.	Broj poduzetnika i broj zaposlenih po jedinicama lokalne samouprave na području Ličko-senjske županije u 2010. godini	130
22.	Pregled poslovanja trgovačkih društava u Županiji 2010. godine po NKD	131
23.	Financijski rezultati poslovanja u 2010. godini – po veličini poduzetnika	132
24.	Prvih pet poduzetnika u Ličko-senjskoj županiji 2010. godine prema ukupnom prihodu	133
25.	Prvih pet poduzetnika u Ličko-senjskoj županiji 2010. godine prema broju zaposlenih	134
26.	Pokazatelji poslovanja JU NP Plitvička jezera u 2011. godini	135
27.	Struktura prihoda prema podružnicama/slужbama ustrojenim u NP Plitvička jezera u 2011.	135
28.	Pregled broja posjetitelja po mjesecima od 1996. do 2011. godine	137
29.	Popis stanovništva općina koje graniče sa Nacionalnim parkom	140
30.	Pregled registriranih iznajmljivača, ležajeva i noćenja u Općini Rakovica od 1998. do 2010. godine	141
31.	Pregled registriranih iznajmljivača, ležajeva i noćenja u Općini Plitvička jezera od 1998. do 2010. godine	142
32.	Odnos zaposlenika sa visokom stručnom spremom i ostalih zaposlenih	144
33.	Odnos zaposlenika sa srednjom stručnom spremom i ukupnih zaposlenika od 2000. do 2011. godine	145
34.	Poslovanje hotela Jezero, Plitvice i Bellevue u 2010. godini	151
35.	Pregled broja zaposlenih u nacionalnim parkovima RH	154

## 9. POPIS GRAFIKONA

r.br.	Naslov grafikona	Broj stranice
1.	Udio kopnenih zaštićenih europskih država prema IUCN klasifikaciji	16
2.	Struktura prihoda JU Nacionalni park Plitvička jezera, 2011.	124
3.	Struktura ukupnih prihoda 2000. i 2010. godine	126
4.	Struktura ukupnih rashoda 2000. i 2010. godine	126
5.	Prikaz broja posjetitelja NP Plitvička jezera od 1996. do 2011. godine	138

## 10. POPIS SHEMA

<b>r.br.</b>	<b>Naslov sheme</b>	<b>Broj stranice</b>
1.	Funkcionalni okvir upravljanja zaštićenim područjem u Republici Hrvatskoj	18
2.	Postupak implementacije mjera i uvjeta zaštite prirode u dokumente prostornog uređenja	23
3.	Postupak implementacije mjera i uvjeta zaštite prirode u planove gospodarenja prirodnim dobrima	24
4.	Koncept ekološke mreže	39
5.	Nacionalna ekološka mreža Republike Hrvatske	43
6.	Organizacijska shema javne ustanove za upravljanje zaštićenim područjem	51
7.	Organizacija nadležnosti nad poslovima zaštite prirode u RH	58
8.	Organigram Državnog zavoda za zaštitu prirode Republike Hrvatske	59
9.	Organizacijska shema Uprave za zaštitu prirode	60
10.	Situacija jakog kolaborativnog upravljanja – primjer: Nacionalni park Gallapagos	63
11.	Procedura proglašenja zaštićenog područja	73
12.	Ustroj švedske agencije za zaštitu okoliša ( The Swedish Environmental Protection Agency)	79
13.	Ustroj Ministarstva rudarstva i energetike ( U.S. Department of the Interior )	80
14.	Integracija triju dimenzija održivosti u zaštićenom području	83
15.	Zonacija Nacionalnog parka Plitvička jezera	112
16.	Granice Nacionalnog parka i privatni iznajmljivači	143
17.	Organizacijski ustroj OUR NP Plitvička jezera – 1970. godine	160
18.	Organizacijski ustroj OUR NP Plitvička jezera – 1974. godina	161
19.	Organizacijski ustroj OUR NP Plitvička jezera – 1986. godina	162
20.	Organizacijski ustroj JU NP Plitvička jezera – 2011. godina	163
21.	Organizacija američke Službe nacionalnih parkova ( NPS)	167
22.	Ukupne vrijednosti zaštićenog područja	

## 11. POPIS SLIKA

<b>r.br.</b>	<b>Naslov slike</b>	<b>Broj stranice</b>
1.	Pregled zaštićenih područja prema svjetskoj bazi podataka o zaštićenim područjima	27
2.	Raspored Natura2000 područja u 27 europskih država	28
3.	Trokut upravljačke učinkovitosti	183



## 12. POPIS SKRAĆENICA

r.br.	Skraćenica	Puni naziv
1.	MZOIP	Ministarstvo zaštite okoliša i prirode
2.	NN	Narodne novine ( službeni glasnik za objavu zakonske legislative)
3.	IBA	Important Bird areas in Europe
4.	RAMSAR	Convention of Wetlands of international importance, Ramsar, Iran
5.	UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
6.	EEA	European Environmental Agency
7.	CBD	Convention on Biological Diversity
8.	EEZ	Europska Ekonomska Zajednica
9.	SAC	Special Areas of Conservation
10.	SPA	Special Protection Areas
11.	NSAP	Nacionalna strategija i akcijski plan ( zaštite)
12.	OPPPZEM	Ocjena prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu
13.	DZZP	Državni Zavod za Zaštitu Prirode
14.	IUCN	International Union for Conservation of Nature
15.	UNEP	United Nations Environmental Programme
16.	CDDA	Common Database on Designated Areas
17.	UZP	Uprava za zaštitu prirode
18.	WCMC	World Conservation Monitoring Centre
19.	NEM	Nacionalna ekološka mreža
20.	IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
21.	NIP	EU Natura Integration Project
22.	PEEN	Pan European Ecological Network
23.	PEBLDS	Pan European Biological and Landscape Diversity Strategy
24.	COE	Council of Europe
25.	NEM	Nacionalna Ekološka Mreža
26.	PHARE	Pologne et Hongrie - Aide á Restructuration Economique
27.	THOMAS	Naziv tržišnih istraživanja koja se provode u RH
28.	NPWS	National Parks and Wildlife Service
29.	ZZP	Zakon o zaštiti prirode
30.	DEHLG	Department of Environment and Local government
31.	SCBD	Secretariat of the Convention on Biological Diversity
32.	UNDP	United Nations Development Programme
33.	CRO-NEN	Projekt MZOIP koji je EU Komisija odabrala za sufinanciranje a odnosi se na uspostavu Nacionalne ekološke mreže

### 13. PRILOG – pregled zakonskih propisa

Međunarodni zakonski propisi važni za uspostavu zaštićenih područja u Europi:

<b>Conventions at the global level</b>		
The Convention on Wetlands of International Importance (Ramsar Convention) *	1971	The Convention on Wetlands is an intergovernmental treaty signed in Ramsar, Iran, and came into force in 1975. It is the framework for national action and international cooperation for the conservation and wise use of wetlands and their resources.
The World Heritage Convention *	1972	The World Heritage Convention was adopted by the General Conference of UNESCO, and links nature conservation and the preservation of cultural properties.
The Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (Bonn Convention)	1979	The Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals was signed in Bonn, Germany and came into force in 1983.
United Nations Convention on the Law of the Sea	1982	The Convention has been ratified or acceded to by more than 130 states and the European Union. It governs all aspects of ocean space from delimitations to environmental control, scientific research, economic and commercial activities, technology and the settlement of disputes relating to ocean matters.
Convention on Biological Diversity (CBD)	1992	The objectives of the Convention are conservation and sustainable use of biological diversity; and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the use of genetic resources. The CBD came into force in 1993.
<b>Conventions at the pan-European level</b>		
The Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern Convention) *	1979	The Bern Convention is a binding international legal instrument in the field of nature conservation, which covers most of the natural heritage of the European continent and extends to some states of Africa. It was opened for signing in Bern, Switzerland, and came into force in 1982.
Alpine Convention	1994	The Alpine Convention sets out the basic principles and general measures for sustainable development in the Alpine region and includes the Protocol for the Implementation of the Convention in the field of Nature Protection and Landscape Conservation. The Convention entered into force in March 1995.
European Landscape Convention (Florence Convention)	2000	The European Landscape Convention promotes the protection, management and planning of European landscapes, and organises European cooperation on landscape issues. The Convention was adopted in Florence, Italy, and came into force in March 2004.
Carpathian Convention	2003	The Carpathian Convention, signed in Kiev, Ukraine, provides the framework for cooperation and multi-sectoral policy coordination, a platform for joint strategies for sustainable development, and a forum for dialogue between all stakeholders in the Carpathian region.
<b>Conventions on pan-European seas</b>		
Barcelona Convention *	1976	The Convention for the Protection Of The Mediterranean Sea Against Pollution came into force in 1978. It was revised in Barcelona, Spain, in June 1995 as the Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean.
Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area (Helsinki Convention)	1992	The Convention entered into force in January 2000. The Helsinki Commission (HELCOM) is the governing body of the Convention, which works to protect the marine environment of the Baltic Sea from all sources of pollution through intergovernmental cooperation between countries.
The Convention for the Protection of the marine Environment of the North-East Atlantic (the OSPAR Convention)	1992	The OSPAR Convention is the current legal instrument guiding international cooperation on the protection of the marine environment of the North-East Atlantic. It unified, updated, and extended the 1972 Oslo Convention against dumping and the 1974 Paris Convention covering land-based sources and the offshore industry. The new annex on biodiversity and ecosystems was adopted in 1998 to cover non-polluting human activities that can adversely affect the sea.

The Convention on the Protection of the Black Sea Against Pollution (Bucharest Convention)	1992	The Convention was signed in Bucharest, Romania, and was ratified by all six Black Sea countries in the beginning of 1994. The Convention has given rise to many schemes for the protection of natural habitats. They include the Black Sea Environmental Programme, which organizes conservation work in habitats that are critical for populations of priority species.
Arctic Council	1996	The Ottawa Declaration formally established the Arctic Council as a high level intergovernmental forum providing the means for promoting cooperation, coordination and interaction among the Arctic States, with the involvement of the Arctic indigenous communities and other Arctic inhabitants on common Arctic issues, in particular issues of sustainable development and environmental protection in the Arctic.
<b>Directives of the European Union</b>		
Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds (Birds Directive) *	1979	The Birds Directive is the EU's oldest piece of nature legislation and one of the most important, creating a comprehensive scheme of protection for all wild bird species naturally occurring in the Union. Following numerous updates over the years, the codified version was published in 2009 (Directive 2009/147/EC).
Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Habitats Directive) *	1992	The Habitats Directive forms the cornerstone of Europe's nature conservation policy. It is built around two elements: the Natura 2000 network of protected sites and the strict system of species protection.
Directive 2008/56/EC establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy *	2008	The Marine Strategy Framework Directive identifies spatial protection measures as a tool for achieving good environmental status.
<b>Other instruments</b>		
The London Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State	1933	This Convention had objectives to protect species of value as hunting trophies and to create protected areas in Africa. For the first time at international level the Convention provided a definition of national parks and nature reserves.
European Diploma of Protected Areas	1965	This instrument of the Council of Europe is awarded to protected areas because of their outstanding scientific, cultural or aesthetic qualities; they must also be the subject of a suitable conservation scheme which may be combined with a sustainable development programme.
Man and the Biosphere Programme (MAB) *	1971	UNESCO's MAB Programme is an Intergovernmental Scientific Programme aiming to set a scientific basis for the improvement of the relationships between people and their environment globally, among which through the creation of Biosphere reserves.

**Table 1.2 Environmental policy instruments important for the establishment of protected areas in Europe (cont.)**

European Network of Biogenetic Reserves *	1976	The network of Biogenetic Reserves was started by the Council of Europe to encourage Member States to cooperate with a view to conserving representative examples of natural habitats that are especially valuable for nature conservation in Europe.
Global Geoparks Network †	1991	The Geoparks initiative was launched by UNESCO in response to the perceived need for an international initiative that recognises sites representing an earth science interest. For the purpose, a new internationally recognised label 'UNESCO Geopark' was developed.

Pregled zakonskih propisa važnih za uspostavu zaštićenih područja u Republici Hrvatskoj:

Naziv pravnog akta	Narodne novine
Ustav Republike Hrvatske	56/90, 135/97, 113/0, 28/01, 76/10
Deklaracija o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj	34/02
Strategija održivog razvoja Republike Hrvatske	30/09
Nacionalna strategija zaštite okoliša	46/02
Nacionalni plan djelovanja na okoliš	46/02
Plan intervencija u zaštiti okoliša	82/99, 86/99, 12/01
Plan raspodjele emisijskih kvota stakleničkih plinova u Republici Hrvatskoj	76/09
Zakon o zaštiti okoliša	110/07
Zakon o Fondu za zaštitu okoliša i energentsku učinkovitost	107/03
Zakon o zaštiti od svjetlosnog onečišćenja	114/11
Pravilnik o ocjeni prihvatljivosti zahvata za prirodu	89/07
Pravilnik o registru onečišćavanja okoliša	35/08
Pravilnik o mjerama otklanjanja štete u okolišu i sanacijskim programima	145/08
Uredba o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš	64/08
Uredba o proglašenju Ekološke mreže	109/07
Uredba o načinu utvrđivanja šteta u okolišu	139/08
Uredba o provedbi fleksibilnih mehanizama Kyotskog protokola	142/08
Uredba o postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša	114/08
Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš	64/08, 67/09
Uredba o emisijskim kvotama stakleničkih plinova i načinu trgovanja emisijskim jedinicama	142/08, 113/10
Uredba o tehničkim standardima zaštite okoliša od emisije hlapivih organskih spojeva koje nastaju skladištenjem i distribucijom benzina	135/06
Uredba o informacijskom sustavu zaštite okoliša	68/08
Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša	64/08
Uredba o sprečavanju velikih nesreća koje uključuju opasne tvari	114/08
Uredba o emisijskim kvotama za određene onečišćujuće tvari u Republici Hrvatskoj	141/08
Pravilnik o proglašavanju divljih svojti zaštićenim i strogo zaštićenim	99/09
Pravilnik o vrstama stanišnih tipova, karti staništa, ugroženim i rijetkim stanišnim tipovima te o mjerama za održavanje stanišnih tipova	7/06, 119/09
Pravilnik o prijelazima za divlje životinje	5/07
Pravilnik o uvjetima držanja, načinu označavanja i evidenciji zaštićenih životinja u zatočeništvu	70/09

Pravilnik o postupku sprječavanja i nadoknade štete od životinja strogo zaštićenih divljih svojti	158/09
Pravilnik o načinu izrade i provođenju studije o procjeni rizika uvođenja, ponovnog uvođenja i uzgoja divljih svojti	35/08
Pravilnik o sakupljanju zaštićenih samoniklih biljaka u svrhu prerade, trgovine i drugog prometa	154/08
Pravilnik o zaštiti vodozemaca (Amphibia)	80/99
Pravilnik o zaštiti kopnenih puževa (Gastropoda terrestria)	29/99
(„Narodne novine“ 29/99)	34/02
Pravilnik o prekograničnom prometu i trgovini zaštićenim vrstama	72/09, 143/10, 87/12
Pravilnik o visini naknade štete prouzročene nedopuštenom radnjom na zaštićenim životinjskim vrstama	84/96, 79/02
Strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti Republike Hrvatske	143/08
Zakon o zaštiti prirode	70/05, 139/08, 57/11
Zakon o zaštiti životinja	135/06
Zakon o genetski modificiranim organizmima	70/05, 137/09
Pravilnik o procjeni rizika za namjerno uvođenje genetski modificiranih organizama u okoliš	136/06
Pravilnik o vrstama stanišnih tipova, karti staništa, ugroženim i rijetkim stanišnim tipovima te o mjerama za očuvanje stanišnih tipova	07/06
Pravilnik o proglašenju divljih svojti zaštićenim i strogo zaštićenim	99/09
Pravilnik o načinu motrenja oštećenosti šumskih ekosustava	67/10
Pravilnik o prijelazima za divlje životinje	05/07

## BIOGRAFIJA AUTORICE

Mr. sc. Vlatka Ružić, dipl. oec. rođena je u Gospiću 28. veljače 1980. godine. Završila je Fakultet za turistički i hotelski menadžment u Opatiji 2004., a na istom fakultetu magistrirala je 2006. godine te time stekla titulu magistra ekonomskih znanosti.

Bila je predavač u nekoliko srednjih i osnovnih škola ( 2004.-2006.); od 2006. do 2012. godine obavljala je poslove glasnogovornika i savjetnika za odnose s javnošću u Javnoj ustanovi „Nacionalni park Plitvička jezera“ a od 2008. do 2013. godine u istoj ustanovi uz poslove savjetnika za odnose s javnošću obavljala je i poslove voditeljice Službe marketinga i prodaje. Od 2009. godine u suradničkom je zvanju asistenta a od 2011. u zvanju predavača na području političkih znanosti na kolegijima *Državno i političko uređenje Republike Hrvatske, Osnove politologije i Lokalna samouprava* na Veleučilištu „Nikola Tesla“ u Gospiću. Od lipnja 2013. godine zaposlena je na Veleučilištu „Nikola Tesla“ kao viši predavač na kolegijima organizacije i menadžmenta te predavač u području politike i nacionalne sigurnosti na kolegijima *Državno i političko uređenje Republike Hrvatske, Osnove politologije i Lokalna samouprava*.

Sudjelovala je na znanstvenim i stručnim međunarodnim i nacionalnim konferencijama te objavila nekoliko znanstvenih i stručnih članaka u relevantnim domaćim i međunarodnim znanstvenim i stručnim publikacijama. Od 2006. do 2013. godine bila je članica izdavačkog savjeta Ličkog lista ( mjesečnog priloga Novog lista); od 2009. do 2012. godine bila je članica Znanstvenog savjeta Nacionalnog parka Plitvička jezera te je glavna urednica fotomonografije Plitvičkih jezera objavljene u 2013. godini.

Od 2012. godine stalni je sudski tumač za engleski jezik, voditeljica izrade i provedbe projekata financiranih iz EU fondova licencirana od Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta te posjeduje od istog izdano licencirano uvjerenje za obavljanje poslova glasnogovornika; također je uspješno završila nekoliko licenciranih tečajeva za implementaciju korporativnog kontrolinga.

Govori engleski, talijanski, njemački i španjolski jezik.