



ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA

**ŠUMARSTVA PRIVATNOG SEKTORA U SRBIJI I NJEGOVE ULOGE U
PROCESU DEFINISANJA STRATEGIJE RAZVOJA ŠUMARSTVA (SRŠ) I
NACIONALNOG ŠUMARSKOG PROGRAMA (NŠP)**

Dr Dragan Nonić

Mr Vojislav Milijic

BEOGRAD, 2008

SADRŽAJ

LISTA SKRAĆENICA	3
LISTA TABELA	3
LISTA GRAFIKONA	3
1. STANJE ŠUMA I ŠUMARSTVA	4
1.1. ŠUMSKI RESURSI	4
1.2. GAZDOVANJE ŠUMAMA	6
2. STANJE VLASNIŠTVA NAD ŠUMOM I RAZVOJ VLASNIČKIH ODNOSA	8
2.1. OSNOVNE KARAKTERISTIKE PRIVATNIH ŠUMA	8
2.2. RAZVOJ VLASNIČKIH ODNOSA	9
2.2.1. Razvoj vlasničkih odnosa pre II svetskog rata	10
2.2.2. Razvoj vlasničkih odnosa posle II svetskog rata	12
3. ORGANIZACIJE VLASNIKA PRIVATNIH ŠUMA	14
3.1. RAZVOJ ORGANIZACIJA VLASNIKA ŠUMA U SRBIJI	14
3.2. ŠUMSKA ZAJEDNICA	15
3.3. UDRUŽENJA VLASNIKA PRIVATNIH ŠUMA	17
4. RELEVANTNI PROCESI U ŠUMARSKOJ POLITICI (SRŠ/NŠP)	19
4.1. PROCESI U ŠUMARSKOJ POLITICI	19
4.2. STRATEGIJA RAZVOJA ŠUMARSTVA	21
4.3. ZAKONODAVNA I ORGANIZACIONA REŠENJA	23
4.4. NACIONALNI ŠUMARSKI PROGRAM	24
5. RAZVOJ POLITIKE ŠUMARSTVA PRIVATNOG SEKTORA	27
5.1. STRATEŠKI ASPEKTI	27
5.2. POSTOJEĆI ZAKONODAVNI I ORGANIZACIONI ASPEKTI	29
5.2.1. Vlasnici privatnih šuma	29
5.2.2. Mala i srednja preduzeća u šumarstvu	32
5.3. PREDLOŽENI ZAKONODAVNI I ORGANIZACIONI ASPEKTI	33
5.3.1. Vlasnici privatnih šuma	33
5.3.2. Mala i srednja preduzeća u šumarstvu	35
6. ŠUMARSTVO PRIVATNOG SEKTORA U PROCESU SRŠ/NŠP	35
SAŽETAK	40
LITERATURA I IZVORI	43

LISTA SKRAĆENICA

EU	Evropska Unija
FAO/UN	Organizacija Ujedinjenih Nacija za hranu i poljoprivredu
FOPER	Projekat obrazovanja i istraživanja u oblasti šumarske politike i ekonomike
JP	Javno preduzeće
JŠS	Javna šumarska služba
JŠU	Javna šumarska uprava
MPŠVP	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
MSP	Mala i srednja preduzeća
NŠAP	Nacionalni šumarski akcioni program
NŠI	Nacionalna inventura šuma
NŠP	Nacionalni šumarski program
SFRJ	Socijalistička Federativne Republika Jugoslavija
SHS	Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca
SRŠ	Strategija razvoja šumarstva
ŠZ	Šumska zajednica
ŠG	Šumsko gazdinstvo
VPŠ	Vlasnici privatnih šuma
UVPŠ	Udruženje vlasnika privatnih šuma

LISTA TABELA

TABELA T-1.1.	Osnovni podaci o šumama Srbije (2008)
TABELA T-1.2.	Površina šuma po vlasništvu u Srbiji (2008)
TABELA T-1.3.	Dubeća zapremina i zapreminski prirast po vlasništvu (2008)
TABELA T-1.4.	Površina šuma po poreklu (2008)
TABELA T-1.5.	Dubeća zapremina i zapreminski prirast po poreklu (2008)
TABELA T-1.6.	Dubeća zapremina i zapreminski prirast po vrstama drveća (2008)
TABELA T-1.7.	Površina državnih šuma po korisnicima (2008)
TABELA T-1.8.	Površina privatnih šuma po službama za privatne šume (2008)
TABELA T-2.1.	Strukturne karakteristike privatnih šuma u Srbiji
TABELA T-2.2.	Struktura privatnih šumskih poseda prema broju vlasnika
TABELA T-2.3.	Površina šuma po vlasništvu u Srbiji (1891)
TABELA T-2.4.	Površina šuma po vlasništvu u Srbiji (1926)
TABELA T-2.5.	Površina šuma po vlasništvu u Srbiji (1938)
TABELA T-2.6.	Površina šuma po vlasništvu u Srbiji (1979)
TABELA T-3.1.	Udeo pojedinih vlasnika Šumske zajednice (2003)
TABELA T-3.2.	Udruženja vlasnika privatnih šuma u Srbiji (2008)
TABELA T-3.3.	Površine šuma udruženih vlasnika u opštinama Bor i Boljevac (2007)

LISTA GRAFIKONA

GRAFIKON G-2.1.	Struktura vlasništva nad šumom (1891-2008)
GRAFIKON G-4.1.	Ciljevi FAO projekta "Razvoj sektora šumarstva u Srbiji"
GRAFIKON G-5.1.	Organizacija službe za privatne šume u JP "Srbijašume"

1. STANJE ŠUMA I ŠUMARSTVA

1.1. ŠUMSKI RESURSI

Na osnovu predstavljenih rezultata **Nacionalne Inventure Šuma¹ (T-1.1.)**, koji daju zvaničnu sliku o stanju resursa, šume pokrivaju oko 2,2 miliona *ha*, što iznosi **29,1 %** teritorije Srbije². Ukupna drvena zapremina je, nešto iznad 362 miliona *m³*, a godišnji zapreminski prirast prelazi 9 miliona *m³*.

T-1.1. OSNOVNI PODACI O ŠUMAMA SRBIJE (2008)

Površina državne teritorije (<i>ha</i>)	8.836.100
Površina pod šumom (<i>ha</i>)	2.252.400
Šumovitost (%)	29,1
Ukupna dubeća zapremina (<i>m³</i>)	362.487.000
Prosečna dubeća zapremina (<i>m³/ha</i>)	160,9
Godišnji zapreminski prirast (<i>m³</i>)	9.079.772
Prosečan prirast (<i>m³/ha</i>)	4,00

IZVOR: Nacionalna inventura šuma (2008)³

Stanje šuma po vlasništvu, dato je u tabeli **T-1.2.** Najzastupljenija kategorija šuma, po vlasništvu su **privatne šume**, koje zauzimaju 52,2 % ukupne površine šuma. Zatim slede **državne šume**, sa 39,8 % ukupnog šumskog fonda, dok je oko 8 % definisano pod kategorijom **ostali vlasnici**, jer predstavljaju šume kojima u procesu Nacionalne inventure šuma nije, sa sigurnošću, utvrđeno vlasništvo. Utvrđivanjem vlasništva u šumama ove kategorije može se očekivati povećanje učešća privatnih, ali i državnih šuma u ukupnom šumskom fondu, srazmerno njihovom postojećem učešću.

T-1.2. POVRŠINA ŠUMA PO VLASNIŠTVU (2008)

Br.	TIP VLASNIŠTVA	POVRŠINA	
		(<i>ha</i>)	(%)
1.	Državne šume	896.400	39,8
2.	Privatne šume	1.175.200	52,2
3.	Ostali vlasnici ⁴	180.800	8,0
Σ	Ukupna površina	2.252.400	100

IZVOR: Nacionalna inventura šuma (2008)

Podaci o **dubećoj zapremini** dati su u tabeli **T-1.3.** Najveća koncentracija drvene zapremine, oko 175 miliona *m³*, nalazi se u državnim šumama, što predstavlja 48,6 % ukupne drvene zapremine šumskog fonda. Takođe, najveća prosečna drvena zapremina nalazi se u državnim šumama, 196,3 *m³/ha*, kao i vrednosti godišnjeg zapreminskog prirasta od 4,2 miliona *m³* i prosečnog zapreminskog prirasta od 4,7 *m³/ha*.

Ukupna dubeća zapremina u privatnim šumama iznosi, preko 162 miliona *m³*, što predstavlja oko 45 % ukupne drvene zapremine šumskog fonda. Prosečna zapremina je 138,5 *m³/ha*, a ukupan godišnji prirast je

¹ Nacionalna inventura šuma je u Srbiji sprovedena u periodu od 2004-2008. godine.

² Podaci iz ovog izveštaja se odnose na teritoriju Centralne Srbije i Vojvodine. Prema odluci UN Rezolucije 1244 iz 1999. godine, pokrajina Kosovo i Metohija se nalazi pod upravom UN i nije uključena u ovaj izveštaj. Nacionalna inventura šuma ne daje podatke o šumskim resursima u pokrajini Kosovo i sigurnosnom pojasu na graničnoj liniji, između Centralne Srbije i Kosova.

³ Na osnovu internih podataka Uprave za šume, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

⁴ Pod ovom kategorijom su svrstane šume, kojima u procesu NŠI nije utvrđeno vlasništvo.

na nivou prirasta u državnim šumama i iznosi 4,2 miliona m^3 . Prosečan godišnji zapreminski prirast je 3,6 m^3/ha .

T-1.3. DUBEĆA ZAPREMINA I ZAPREMINSKI PRIRAST PO VLASNIŠTVU (2008)

Br.	TIP VLASNIŠTVA	DUBEĆA ZAPREMINA			ZAPREMINSKI PRIRAST		
		(mil. m^3)	(%)	m^3/ha	(mil. m^3)	(%)	m^3/ha
1.	Državne šume	175,965	48,6	196,3	4,241	46,7	4,7
2.	Privatne šume	162,820	44,9	138,5	4,213	46,4	3,6
3.	Ostali vlasnici	23,700	6,5	131,1	0,625	6,9	3,5
Σ	Ukupna površina	362,487	100	160,9	9,079	100	4,0

IZVOR: Nacionalna inventura šuma (2008)

Stanje šuma po poreklu dato je u tabeli T-1.4. Preko 1,4 miliona ha ili 64 % površine pod šumom, zauzimaju šume izdanačkog porekla, dok visoke šume zauzimaju svega 27,5 % površine. Plantaže i šumske kulture zauzimaju oko 7,8 % ukupne površine pod šumom.

T-1.4. POVRŠINA ŠUMA PO POREKLU (2008)

Br.	POREKLO	POVRŠINA	
		(ha)	(%)
1.	Visoke šume	621.200	27,5
2.	Izdanačke šume	1.456.400	64,7
3.	Kulture i plantaže	174.800	7,8
Σ	Ukupna površina	2.252.400	100

IZVOR: Nacionalna inventura šuma (2008)

Drvena zapremina i godišnji prirast, po poreklu šuma, dati su u tabeli T-1.5. Iako zauzimaju preko 64 % ukupne površine šuma, u izdanačkim šumama se nalazi svega 50 % od ukupne drvne zapremine, a prosečna zapremina u njima iznosi oko 124,4 m^3/ha . Sa druge strane, prosečna zapremina u visokim šumama iznosi 253,3 m^3/ha , dok je u plantažama 136 m^3/ha .

T-1.5. DUBEĆA ZAPREMINA I ZAPREMINSKI PRIRAST PO POREKLU (2008)

Br.	POREKLO	DUBEĆA ZAPREMINA			ZAPREMINSKI PRIRAST		
		(mil. m^3)	(%)	m^3/ha	(mil. m^3)	(%)	m^3/ha
1.	Visoke šume	157,511	43,4	253,6	3,388	37,3	5,5
2.	Izdanačke šume	181,188	50,0	124,4	4,458	49,1	3,1
3.	Kulture i plantaže	23,787	6,6	136,1	1,233	13,6	7,1
Σ	Ukupna površina	362,487	100	160,9	9,079	100	4,0

IZVOR: Nacionalna inventura šuma (2008)

Najveći ukupni godišnji prirast, od skoro 50 %, se ostvaruje u izdanačkim šumama, preko 4,5 miliona m^3 , što prosečno iznosi 3,1 m^3/ha . U visokim šumama, godišnji prirast iznosi preko 3,3 miliona m^3 , odnosno prosečno 5,5 m^3/ha , dok je godišnji prirast u plantažama oko 1,2 miliona m^3 , ili u proseku 7,1 m^3 .

Učešće pojedinih vrsta drveća u ukupnoj zapremini šumskog fonda dato je u tabeli T-1.6. Liščari čine 87,7 % ukupne zapremine šumskog fonda, ili ukupno 317,93 miliona ha , dok četinari učestvuju sa 12,3 % u ukupnoj zapremini, što predstavlja 12,3 % ukupne drvne zapremine. Učešće liščara, prema prirastu, je 80,9 %, dok četinari ostvaruju 19,1 % ukupnog godišnjeg prirasta.

T-1.6. DUBEĆA ZAPREMINA I ZAPREMINSKI PRIRAST PO VRSTAMA DRVEĆA (2008)

VRSTA	DUBEĆA ZAPREMINA (mil.m ³)	%	ZAPREMINSKI PRIRAST (mil.m ³)	%
Bukva (<i>Fagus sylvatica</i>)	146,850	40,5	2,781	30,6
Cer (<i>Quercus cerris</i>)	46,980	13,0	1,034	11,4
Kitnjak (<i>Quercus petrea</i>)	21,542	5,9	0,553	6,1
Sladun (<i>Quercus farnetto</i>)	20,986	5,8	0,518	5,7
Grab (<i>Carpinus betulus</i>)	15,157	4,2	0,334	3,7
Bagrem (<i>Robinia pseudoacacia</i>)	11,243	3,1	0,516	5,7
Lužnjak (<i>Quercus robur</i>)	9,242	2,5	0,158	1,7
Topole (<i>Populus sp.</i>)	6,137	1,7	0,338	3,7
Poljski jasen (<i>Fraxinus angustifolia</i>)	5,792	1,6	0,153	1,7
Krupnolisna lipa (<i>Tilia platyphilos</i>)	3,535	1,0	0,070	0,8
Crni jasen (<i>Fraxinus ornus</i>)	3,505	1,0	0,102	1,1
Ostali lišćari	34,001	7,4	0,784	8,0
Ukupno lišćari	317,930	87,7	7,341	80,9
Smrča (<i>Picea abies</i>)	18,810	5,2	0,605	6,7
Jela (<i>Abies alba</i>)	12,659	3,5	0,715	7,9
Crni bor (<i>Pinus nigra</i>)	8,304	2,3	0,199	2,2
Beli bor (<i>Pinus silvestris</i>)	3,775	1,0	0,177	1,9
Ostali četinari	1,009	0,3	0,042	0,5
Ukupno četinari	44,557	12,3	1,738	19,1
UKUPNO	362,487	100,0	9,079	100,0

IZVOR: Nacionalna inventura šuma (2008)

Najzastupljenija vrsta drveća, po zapremini i zapreminskom prirastu, je bukva, koja učestvuje sa 40,5 % po zapremini i 30,6 % po prirastu. Zatim sledi cer, koji učestvuje sa 13 % u ukupnoj zapremini i 11,4 % u ukupnom prirastu i hrast kitnjak i sladun, sa 5,9 %, odnosno 5,8 % po zapremini i 6,1 %, odnosno 5,7 % po zapreminskom prirastu.

Od četinarara, najzastupljenija vrsta je smrča, koja učestvuju u ukupnom šumskom fondu sa 5,2 % po zapremini i 6,7 % po zapreminskom prirastu. Iza nje je jela, sa 3,5 % učešća po zapremini i 7,9 % po zapreminskom prirastu

1.2. GAZDOVANJE ŠUMAMA

Uprava za šume u okviru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, obavlja poslove državne uprave i stručne poslove koji se odnose na politiku šumarstva, unapređivanje i korišćenje šuma i divljači, sprovođenje mera zaštite šuma i divljači, kontrolu semena i sadnog materijala, poslove upravnog nadzora i druge upravne poslove u vezi sa šumarstvom i lovstvom, utvrđene zakonom, predstavlja sektor šumarstva Srbije u međunarodnim organizacijama i procesima i koordinira međunarodnu saradnju unutar sektora.

Po važećem *Zakonu o šumama*⁵ iz 1991, korisnici državnih šuma su **javna preduzeća za gazdovanje šumama**: JP "Srbijašume", JP "Vojvodinašume", JP Nacionalnih parkova⁶ i ostali korisnici⁷. U tabeli T.1.7 prikazani su korisnici državnih šuma, kao i površine šuma kojima gazduju.

T-1.7. DRŽAVNE ŠUME PO KORISNICIMA (2008)

Br.	KORISNIK	POVRŠINA POD ŠUMOM		DUBEĆA ZAPREMINA		ZAPREMINSKI PRIRAST	
		(ha)	(%)	(mil. m ³)	(%)	(mil. m ³)	(%)
1.	JP "Srbijašume"	775.000	77,9	115,700	71,6	2,961	70,5
2.	JP "Vojvodinašume"	108.000	10,9	20,000	12,4	0,680	16,2
3.	JP nacionalnih parkova ⁸	80.000	8,0	19,800	12,3	0,410	9,8
4.	JKP "Borjak"	8.000	0,8	1,800	1,1	0,041	1,0
5.	Šumarski fakultet	6.000	0,6	1,100	0,7	0,027	0,6
6.	Druge organizacije	23.000	2,3	3,100	1,9	0,080	1,9
Σ	Ukupno državne šume⁹	995.000	100	161,500	100	4,199	100

IZVOR: Interna dokumentacija javnih preduzeća (2008) i internet prezentacije¹⁰

JP "Srbijašume" gazduje sa više od 77 % državnih šuma, JP "Vojvodinašume" sa oko 11%, dok JP nacionalnih parkova gazduju sa 8 % površine državnih šuma. Ostali korisnici učestvuju sa manje od 1 %.

Privatnim šumama gazduju sami vlasnici šuma. Međutim, prema postojećem *Zakonu o šumama*, država je stručno-tehničke poslove¹¹ u privatnim šumama, poverila javnim preduzećima za gazdovanje državnim šumama u šumskim područjima¹² i javnim preduzećima nacionalnih parkova, na čijoj teritoriji se nalaze posedi privatnih vlasnika.

⁵ *Zakon o šumama*, 1991. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 46/91, 83/92, 53/93, 54/93, 67/93, 48/94, 54/96, Beograd.

⁶ Po *Zakonu o nacionalnim parkovima*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 39/93, država je upravljanje nacionalnim parkovima Đerdap, Tara, Fruška Gora, Kopaonik i Šar-planina, poverila javnim preduzećima osnovanim u svrhu zaštite i upravljanja nacionalnim parkovima.

⁷ Ostali korisnici državnih šuma su: Javno komunalno preduzeće za gazdovanje šumama i zaštitu voda Borjak iz Vrnjačke Banje, Šumarski Fakultete, Univerziteta u Beogradu i neke poljoprivredne i vodoprivredne organizacije.

⁸ Bez JP Nacionalni park Šar-planina.

⁹ Razlika u odnosu na podatke iz NŠI zasniva se na metodološkim razlozima, a, takođe, postoji i zbog činjenice da NŠI nije sprovedena u pojasu bezbednosti na granici sa Kosovom.

¹⁰ Adrese: www.srbijasume.co.yu; www.vojvodinasume.co.yu; www.npdjerdap.co.yu; www.npfruskagora.co.yu; www.tara.org.yu; www.npkopaonik.com; www.sfb.bg.ac.yu (2008).

¹¹ Stručno-tehnički poslovi u privatnim šumama, po *Zakonu o šumama*, podrazumevaju: izdavanje dozvola za seču, doznaku stabala za seču, izdavanje dozvola za transport drveta, organizovanje aktivnosti na zaštiti šuma i ostale poslove.

¹² Po opštoj podeli prostora na šumska područja, kako definiše *Zakon o šumama* iz 1991. godine, uspostavljeno je 27 šumskih područja i 5 područja nacionalnih parkova. Svim državnim šumama, u okviru tih šumskih područja, gazduju šumska gazdinstva koja su deo javnih preduzeća za gazdovanje šumama (prvobitno JP "Srbijašume", a od 2003 i JP "Vojvodinašume", koje je osnovano na teritoriji pokrajine Vojvodina). Šumama u okviru nacionalnih parkova gazduju JP Nacionalnih parkova. Prema zakonu, privatne šume koje se nalaze na prostoru šumskih područja nalaze se u nadležnosti šumskih gazdinstava, tako da u njima stručne i tehničke poslove obavljaju javna preduzeća koja gazduju državnim šumama, dok u nacionalnim parkovima stručne i tehničke poslove u privatnim šumama obavljaju javna preduzeća nacionalnih parkova.

Tabela T-1.8. prikazuje površine na kojima navedena preduzeća obavljaju poverene stručno-tehničke poslove u privatnim šumama.

T- 1.8. POVRŠINA PRIVATNIH ŠUMA PO NADLEŽNIM SLUŽBAMA ZA PRIVATNE ŠUME (2008)

Br.	INSTITUCIJA	POVRŠINA POD ŠUMOM		DUBEĆA ZAPREMINA		ZAPREMINSKI PRIRAST	
		(ha)	(%)	(mil. m ³)	(%)	(mil. m ³)	(%)
1.	JP "Srbijašume"	989.000	96,7	103,800	95,23	2,100	94,89
2.	JP "Vojvodinašume"	5.000	0,5	0,300	0,28	0,012	0,54
3.	JP nacionalnih parkova	25.000	2,4	4,500	4,13	0,090	4,07
4.	JKP "Borjak"	4.000	0,4	0,400	0,37	0,011	0,50
Σ	Ukupno privatne šume¹³	1.023.000	100	109,000	100	2,213	100

IZVOR: Interna dokumentacija javnih preduzeća (2008) i internet prezentacije¹⁴

JP "Srbijašume", obavlja stručno-tehničke poslove na oko 97 % površina privatnih šuma, dok ostala preduzeća, obavljaju te poslove na znatno manjoj površini¹⁵. Stručno-tehnički poslovi u privatnim šumama finansiraju se iz budžeta Uprave za šume.

2. STANJE VLASNIŠTVA NAD ŠUMOM I RAZVOJ VLASNIČKIH ODNOSA

2.1. OSNOVNE KARAKTERISTIKE PRIVATNIH ŠUMA

Prema najnovijim podacima Nacionalne inventure šume (2008), **privatne šume**, bez pokrajine Kosovo, pokrivaju oko 52,2 % od ukupne površine pod šumom. Osnovni podaci o površini, zapremini i godišnjem prirastu, po kategorijama vlasništva, prikazani su u tabelama T-1.2 i T-1.3.

Tabela T-2.1. prikazuje strukturne karakteristike privatnih šuma u Srbiji, koje, uz veliki broj vlasnika, odlikuje mala prosečna veličina šumskog poseda i veliko učešće parcela male površine.

T- 2.1. STRUKTURNE KARAKTERISTIKE PRIVATNIH ŠUMA U SRBIJI

Površina privatnih šuma (ha)	1.175.200
Procenjeni broj vlasnika	900.000
Veličina šumskog poseda po vlasniku (ha)	1,27
Broj parcela	3.900.000
Prosečna veličina šumske parcele (ha)	0,30

IZVOR: Nacionalna inventura šuma (2008)

Struktura šumskog poseda u Srbiji je, u skladu sa postojećim opredeljenjima šumarske politike, veoma značajan problem za efikasno gazdovanje šumama.

Struktura privatnih šumskih poseda, prema veličini poseda i broju vlasnika, data je u tabeli T-2.2.

¹³ Razlika u podacima vezanim za privatne šume su, pored pomenutih između podataka NŠI i ostalih izvora, uslovljene i značajnim promenama površina privatnih šuma nastalih prirodnom sukcesijom šumske vegetacije na poljoprivrednim zemljištima. Takođe, treba istaći i činjenicu da je poslednja NŠI rađena, još, 1979. godine (1983).

¹⁴ Adrese: www.srbijasume.co.yu; www.vojvodinasume.co.yu; www.npdjerdap.co.yu; www.npfruskagora.co.yu ; www.tara.org.yu; www.npkopaonik.com; www.sfb.bg.ac.yu (2008).

¹⁵ Vojvodina ima znatno manje učešće privatnih šuma, obzirom da poljoprivredno zemljište dominira u ovoj pokrajini. Osim NP Fruška Gora, većina šuma Vojvodine se nalaze na obalama reka (Save, Dunava, Tise, itd.)

T-2.2. STRUKTURA PRIVATNIH ŠUMSKIH POSEDA PREMA BROJU VLASNIKA¹⁶

0,01-1 ha	1-10 ha	10-20 ha	20-30 ha	over 30 ha	Ukupno
638.322	233.846	8.372	1.516	426	882.482

Izvor: PRIFORT Srbija (2008)¹⁷

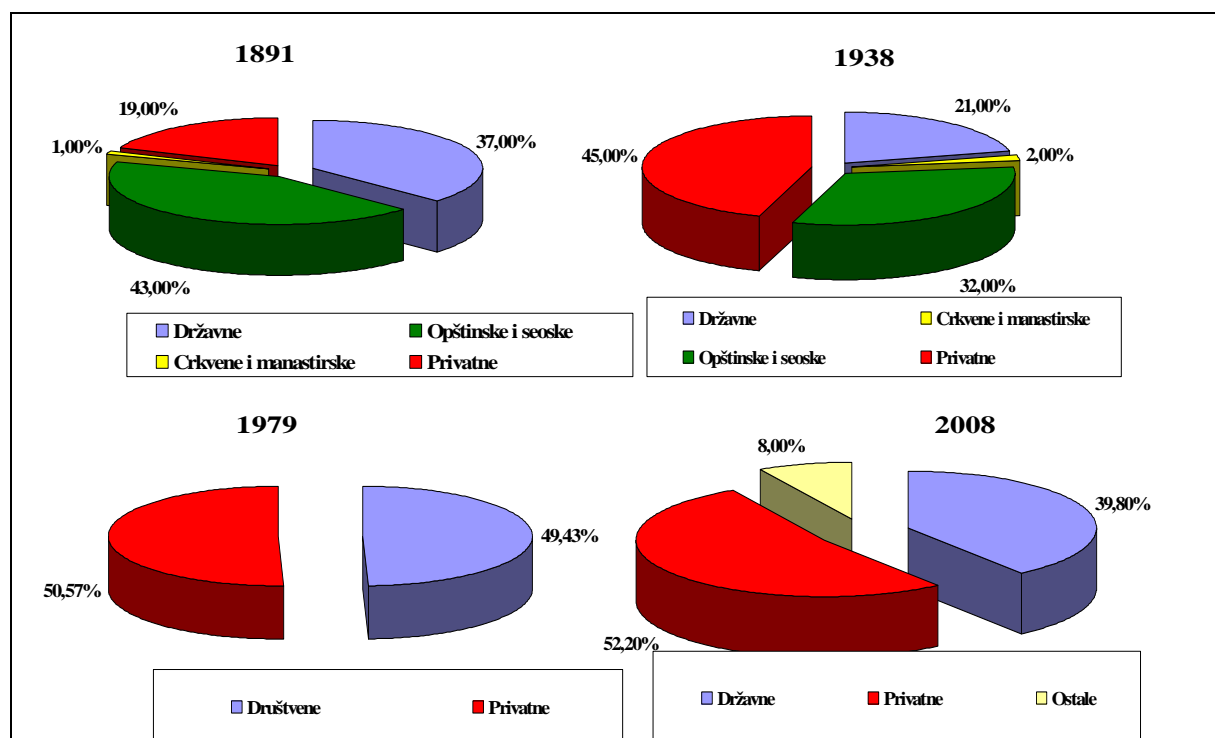
Može se oučiti da, više od 72 % vlasnika šuma poseduje šumske posede manje od 1 ha, 26 % su vlasnici poseda veličine od 1 do 10 ha, a samo 2 % svih vlasnika ima šumski posed veći od 10 ha.

Šumarstvo privatnog sektora u Srbiji karakteriše, dakle, velika fragmentisanost poseda, odnosno, veliki broj malih parcela i mnoštvo vlasnika šuma. Ipak, velika ukupna površina pod privatnim šumama, značajne vrednosti drvne zapremine i godišnjeg zapreminskog prirasta, koje su na nivou onih u državnim šumama, ističu značaj privatnih šuma, kao veoma vrednog prirodnog resursa Srbije.

2.2. RAZVOJ VLASNIČKIH ODNOSA

Dosadašnji razvoj vlasničkih odnosa u šumarstvu Srbije (Nonić, 1993) i njihova organizacija, rezultat su istorijskih događanja, pri čemu su oblici svojine i njihove promene, blisko povezani sa promenama društveno-ekonomskih odnosa u Srbiji, tokom njenog nastanka i razvoja kao države (Grafikon G-2.1).

G-2.1. STRUKTURA VLASNIŠTVA NAD ŠUMOM (1891-2008)



IZVORI: Marinović (1926); Statistika šuma i šumske privrede za 1938. godinu (1940); Popis šumskog fonda (1983); Nacionalna inventura šuma (2008).

¹⁶ Ovaj podatak se odnosi na teritoriju uže Srbije, bez Vojvodine i Kosova.

¹⁷ Interni podatak projekta „Organizovanje vlasnika šuma u zemljama Zapadnog Balkana sa posebnim osvrtom na Srbiju“, 2008. Ovaj podatak dobijen je procenom broja vlasnika privatnih šuma na teritorijama za koje su nadležna Šumska gazdinstva u okviru JP Srbijašume. Do podatka se došlo na osnovu procene samostalnih referenata u službi za privatne šume.

2.2.1. Razvoj vlasničkih odnosa pre II svetskog rata

Pojedini oblici svojine su imali različito vreme nastanka, kao i drugačiji razvoj tokom XIX veka. Nakon izvesnog perioda postojanja samo državnih (opštedruštvenih) šuma, u razvoju svojine nad šumama u Srbiji došlo je, vrlo brzo, i do stvaranja i razvoja drugih oblika svojine (pre svega privatne, opštinske i seoske), koje su se počele pojavljivati, negde krajem prve polovine XIX veka.

Prvobitna **privatna, kao i opštinska** svojina nad šumama u Srbiji, nastala je direktnim zauzimanjem društvenih šuma, tzv. nasilnim zauzimanjem i prisvajanjem delova zajedničke, opštedruštvene svojine.

Ovaj proces neposredne okupacije šuma, bio je vrlo intenzivan u prvim decenijama obnovljene Srbije, u kasnijem periodu on nešto slabi, ali je, ipak, jasno izražen sve do kraja XIX veka.

Potpuniji pravni propisi kojima se reguliše pitanje svojine nad šumama, pojavljuju se, tek, u drugoj polovini XIX veka, početkom '70-tih godina. Do tada se, parcijalnim i nepotpunim propisima, koji su, uglavnom, imali za cilj zaštitu šuma od preteranog iskorišćavanja i krčenja, samo dodiruju i konstatuju izvesna stečena svojinska prava. Već *Šumskom uredbom* iz 1861. godine, uspostavljaju se četiri kategorije vlasništva: državne, opštenarodne, opštinske i privatne šume (Nonić, 1993).

Zbog sve većeg nestajanja šuma, a s tim u vezi i povećanja vrednosti preostalih šuma, uz dolazak prvih stručnih šumara, javila se i potreba za donošenjem prvog srpskog *Zakon o šumama* iz **1891 godine**¹⁸. Njegov smisao je bio brzo pravno i faktičko regulisanje odnosa svojine nad šumama, a u cilju stvaranja osnova za pravilno gazdovanje šumama. Već u prvom članu novog zakona navodi se (1920): "...šume (*planine, gore, zabrani*) u Srbiji *jesu državne, opštinske, seoske, manastirske, crkvene i privatne*", što ukazuje da ovaj zakon uvodi dve nove kategorije svojine (seosku i crkvenu), a ranije opštenarodne šume, proglašava državnim.

Ovim zakonom poboljšano je pitanje šumske uprave. **Ministarstvo narodne privrede** je formiralo Odeljenja za šumarstvo, a ono okružne šumske uprave sa određenim brojem šumara i čuvara šuma. Ovo Ministarstvo je gazdovalo i upravljalo državnim šumama, ali je vršilo i nadzor nad ostalim šumama, osim u privatnim šumama. Opštinski odbori, odnosno, kmetovi, upravljali su opštinskim i seoskim šumama. Kmetovi su izdavali dozvole za seču. Isto pravilo važilo je i za manastirske i crkvene šume.

U privatnim šumama moglo se seći bez ikakve dozvole, po slobodnoj proceni vlasnika, osim u slučajevima kada se radilo o zaštitnim šumama, za koje je bio propisan naročiti postupak. Međutim, problem je i dalje bilo razgraničavanje šumskih poseda, pa je zakonom bilo predviđeno da se izvrši razgraničenje prema vlasništvu. Za sve šume, osim privatnih, bila je propisana, trajnost gazdovanja na osnovu izrađenih planova.

Zakon je, po svemu navedenom, bio, za ono vreme, napredan i dobar, ali u praksi se teško i sa velikim problemima sprovodio, jer nije bilo rešeno pitanje razgraničenja šuma, šumske uprave su se sporo formirale, a bio je evidentan i nedostatak kadrova.

Zakon o šumama iz 1891. god. razlikuje šest oblika svojine, ali šume, u suštini, nisu bile razgraničene i jedne od drugih odvojene. Tabela **T-2.3.** prikazuje strukturu učešća pojedinih kategorija vlasništva nad šumama u Srbiji, u tom periodu: državnih šuma 37%, opštinskih i seoskih 43%, manastirskih i crkvenih 1% i privatnih 19% (Marinović, 1923).

Razvoj i utvrđivanje prava svojine nad šumama u Srbiji tekao je postepeno tokom celog XIX veka, a to pitanje nije u potpunosti rešeno i uređeno ni do II svetskog rata.

¹⁸ *Zakon o šumama*, 30. mart 1891., sa dopunama od 2. avgusta 1898, 26. januara 1900., 16. maja 1902. i 23. marta 1904.

T- 2.3. POVRŠINA ŠUMA PO VLASNIŠTVU U SRBIJI (1891)

Br.	TIP VLASNIŠTVA	UDEO U POVRŠINI POD ŠUMOM (%)
1.	Državne šume	37,0
2.	Opštinske i seoske šume	43,0
3.	Crkvene i manastirske šume	1,0
4.	Privatne šume	19,0
Σ	Ukupno	100

IZVOR: Marinović (1926)

U prvoj zvaničnoj statističkoj publikaciji izdatoj 1926. godine od strane **Ministarstva šuma i rudnika** “Šume u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca” (1926), daje se podela (“razdeoba”) šuma po kategorijama vlasništva i po vrsti tla, vezano za određene oblasti. Prema vrsti vlasništva, izdvajaju se tri osnovne kategorije šuma i to: **državne, komunalne** (seoske i opštinske), i **privatne** šume (tabela T-2.4.).

T- 2.4. POVRŠINA ŠUMA PO VLASNIŠTVU U SRBIJI (1926)

Br.	TIP VLASNIŠTVA	UDEO U POVRŠINI POD ŠUMOM (%)
1.	Državne šume	47,7
2.	Komunalne šume	19,0
3.	Privatne šume	33,3
Σ	Ukupno	100

IZVOR: Šume Kraljevine SHS (1926)

*Zakon o šumama Kraljevine Jugoslavije*¹⁹ iz 1929. godine (čl. 1) delio je šume na državne i nedržavne. U **nedržavne šume** spadale su (čl. 4): “...šume samoupravnih tela, plemenske šume²⁰, šume imovnih opština i zemljišnih zajednica i drugih sličnih korporacija, kao i sve šume privatnih lica” (1930).

Godine 1938., objavljeni su prvi pouzdani statistički podaci o šumskom fondu. Površina šuma, po vlasništvu, data je u tabeli T-2.5.

T- 2.5. POVRŠINA ŠUMA PO VLASNIŠTVU U SRBIJI (1938)

Br.	TIP VLASNIŠTVA	POVRŠINA POD ŠUMOM	
		(ha)	(%)
1.	Državne šume	323.000	21
2.	Šume manastira i fondova	29.000	2
3.	Seoske i opštinske šume	501.000	32
4.	Privatne šume	708.000	45
Σ	Ukupno pod šumom	1.561.000	100

IZVOR: Statistika šuma i šumske privrede za 1938. godinu (1940)

¹⁹ *Zakon o šumama*, Ministarstvo šuma i ruda, obnarodovan u Službenim Novinama br. 307-CXXX, od 31.12.1929, Beograd.

²⁰ U Crnoj Gori, plemena su bila legalan vlasnik zemlje i šuma na teritorijama koje su pokrivala.

Prema podacima iz **1938.** godine, vlasnička struktura šuma u Srbiji (od ukupno 1.561.000 *ha*) bila je sledeća (1940): **državne** 323.000 *ha* (21%), **šume manastira i fondova** 29.000 *ha* (2%), **seoske i opštinske** 501.000 *ha* (32%) i **privatne** šume 708.000 *ha* (45%).

Uvedeni su i šumarsko-policijski propisi, koji su važili za sve šume, bez obzira na vlasništvo, pa je bilo predviđeno da se bez dozvole vlasti, šuma ne sme krčiti, niti da se menja namena šumskog zemljišta. Svaki posednik šume bio je obavezan da posle čiste seče pošumi tu sečinu, ili, najkasnije, u roku od tri godine. Zakon je uveo i jedinstven sistem gazdovanja šumama na celoj teritoriji Kraljevine Jugoslavije. Karakteristika šumsko-policijskih propisa bila je i da administrativna vlast ima mogućnost da neke površine pod šumom proglasi stalno ili privremeno zaštićenim, bez obzira na vlasništvo.

2.2.2. Razvoj vlasničkih odnosa posle II svetskog rata

U periodu **posle II svetskog rata**, sa dolaskom nove Vlasti, nastupile su velike društvene promene, kako u pogledu državnog sistema vlasništva, tako i u pogledu imovinsko-pravne strukture šuma.

Prvi korak u tom pravcu bilo je stvaranje opštenarodne, tj. **društvene svojine** nad šumama. Ove šume postaju nacionalizacijom državnih, komunalnih, privatnih, manastirskih i crkvenih šuma, na osnovu površine veće od zakonom određenog maksimuma. Seoske i opštinske šume su nestale kao kategorija vlasništva, jer su pripojene državnim šumama

Kada se govori o šumarskom zakonodavstvu u tom periodu, svakako treba istaći i *Osnovni zakon o postupanju sa ekspropisanim i konfiskovanim šumskim posedima iz 1946. godine*, koji se odnosio na šumske posede oduzete dotadašnjim vlasnicima²¹. Deo ovih poseda dodeljen je u privatno vlasništvo, po osnovu *Saveznog zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji*, i to zemljoradnicima “bez zemlje” i šumskim zadrugama koje su bile osnovane u cilju unapređivanja šumskog gazdovanja.

U **1947.** godini donosi se *Opšti zakon o šumama*, koji je bio u skladu sa opštim intencijama tadašnjeg perioda, tzv. “državnog socijalizma”, jer je osnovni stav ovoga zakona bio, da sve šume, bez obzira na vlasništvo, služe opštem interesu narodne zajednice i da su pod zaštitom države.

Po značaju šume su podeljene na opštedržavne, republičke, pokrajinske i šume lokalnog značaja, a prema vlasništvu na **državne, zadružne i privatne**.

U vezi sa ovom problematikom Damnjanović, u svom radu “Društveno-ekonomski status šumarstva privatnog sektora u Srbiji”, ističe da je “...*mesto i uloga šuma u privatnom vlasništvu u posleratnom periodu razvitka Srbije veoma malo istraživano pitanje u našoj šumarskoj politici...*”. Za ocenu ove politike “...*neophodno je naučno istražiti osobito efekte posleratne agrarne reforme kojom je izvršeno razvlašćivanje u korist države većih šumskih poseda banaka, preduzeća, AD, privatno-pravnih osoba, poseda crkava i verskih zajednica i zadužbina (razvlašćivanje bez prava na obeštećenje), kao i oduzimanje u korist države viškova šumskog poseda iznad Zakonom utvrđenog limita. Pouzdanih podataka koliko je ovom merom izmenjena posedovna struktura u šumarstvu Srbije u literaturi nema, kao što još uvek nema kritičke analize šumarske politike u Srbiji u posleratnom periodu koji je karakterističan po čestim organizacionim promenama u šumarstvu kako društvenog tako i privatnog sektora*” (Damnjanović, 1986).

²¹ Šumski posedi oduzeti po čl. 3, 10 i 26 *Saveznog zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji* i drugim zakonima, bili su u prethodnom vlasništvu: lica koja nisu imala status zemljoradnika; zatim šumski posedi Nemačkog Rajha, državljana Nemačkog Rajha i lica nemačke narodnosti; šumski posedi ratnih zločinaca, “narodnih izdajnika” i drugih osoba, koji su bili konfiskovani na osnovu sudskih odluka, i šumski posedi za koje je bio pokrenut, ali nije sproveden postupak po prethodnom *Zakonu o likvidaciji agrarne reforme na velikim posedima*, od 19. jula 1931. godine. Svi navedeni šumski posedi prešli su u vlasništvo države kao opštenarodna imovina i pripojeni su državnom šumskom posedu one Narodne Republike na čijem području su se nalazili. Ti posedi su bili oduzeti vlasnicima bez ikakve nadoknade (*Službeni list FNRJ*, br. 61/46).

Na osnovu iznetih pokazatelja, može se zaključiti da su u periodu posle II svetskog rata, u Srbiji bile uglavnom zastupljene dve osnovne kategorije vlasništva nad šumom (**T-2.6**): državne (odnosno društvene) i privatne šume (koje su u skladu sa zakonodavnom formulacijom menjale i svoj naziv). U pojedinim periodima, statistika je zajedno sa privatnim evidentirala i kategorije zadružnih šuma, ali je njihovo učešće u ukupnoj površini bilo neznatno.

T- 2.6. POVRŠINA ŠUMA PO VLASNIŠTVU U SRBIJI (1979)

Br.	TIP VLASNIŠTVA	POVRŠINA POD ŠUMOM	
		(ha)	(%)
1.	Društvene šume	1.143.334	49.43
2.	Privatne šume	1.169.533	50.57
Σ	Ukupno pod šumom i šumskim zemljištem	2.312.867	100

IZVOR: Popis šumskog fonda (1983)

U pogledu razvoja prava vlasništva nad šumom u Srbiji, može se zaključiti, da su se struktura i oblik vlasništva nad šumom, menjali u skladu sa razvojem društvenih i privrednih odnosa u samoj državi. Šume su u pogledu prava svojine, najpre bile opšte dobro, zatim društvene i narodne, polovinom XIX veka došlo je do razvoja privatnih, opštinskih i seoskih šuma, da bi u periodu pred II svetski rat u Srbiji postojalo šest različitih svojinskih kategorija.

Od II svetskog rata počinje da se odvija obrnuti proces, vraćanjem na opštu svojinu, a glavna pažnja društva usmerava se ka državnom, odnosno društvenom, sektoru šumarstva.

Ipak, treba naglasiti da, iako je njihovo korišćenje bilo ograničeno, kategorija privatnih šuma je postojala u bivšoj Jugoslaviji, kroz ceo period posle II svetskog rata, što nije bio slučaj u ostalim državama "istočnog bloka".

Na osnovu približno izjednačenog učešća dve osnovne kategorije vlasništva nad šumom u Srbiji, moglo bi se pretpostaviti da je **organizacija** oba sektora podjednako razvijana, ali u praksi je situacija bila sasvim drugačija. U posleratnom periodu privatni sektor, i ne samo u oblasti šumarstva, nije uporedo razvijan sa društvenim, što je za posledicu imalo i današnje stanje ovih šuma.

Privatne šume, evidentno, imaju niži kvalitet od državnih. Kao što se može uočiti u tabeli **T.1.3.**, privatne šume imaju niže vrednosti prosečne zapremine i zapreminskog prirasta. Takođe, udeo izdanačkih šuma je daleko veći u privatnom, nego u državnom vlasništvu. Ova razlika u kvalitetu je, između ostalog, posledica različitog **tretmana** privatnih šuma u odnosu na državne.

Damjanović, tako ističe, da se u posleratnom periodu "...*paralelno praktikuju dve politike šumarstva, jedna prema društvenom sektoru šumarstva, kojom se ovaj sektor kroz postepene reorganizacije oslobađa administrativnih stega i prevodi u status privredne grane...*", dok je druga politika, u sektoru upravljanja privatnim šumama "...*ostala suštinski nepromenjena, jer gazdovanje ovim šumama ostaje pod direktnom kontrolom organa vlasti*". Takođe, on navodi i da "...*status šumarstva privatnog sektora, tokom brojnih reorganizacija i samoupravnih transformacija čitavog društva, do danas nije suštinski promenjen...*" (Damjanović, 1986).

Može se zaključiti, da se odnos države deklarativno, kroz zakonsku regulativu i propisane ciljeve gazdovanja, nije znatnije razlikovao za ove dve kategorije vlasništva. Međutim, osnovni nedostatak predstavljalo je, pre svega, nepostojanje jasno definisane, dugoročne **politike i strategije** državne uprave prema sektoru privatnih šuma, kao i nepostojanje organizovanog i efikasnog sistema podrške vlasnicima privatnih šuma (nedostatak finansijske podrške, stručnih kadrova, podrške edukaciji i udruživanju šumovlasnika, itd.), radi unapređenja gazdovanja njihovim šumama.

Zakonskim odredbama u vezi sa privatnim šumama nastojalo se da se reguliše gazdovanje u ovim šumama, ne dirajući u pravo vlasništva. U zakonima o šumama bio je predviđen niz mera u vezi sa unapređenjem privatnih šuma²², koje su uglavnom predstavljale pooštavanje ranije donetih mera²³.

U pogledu gazdovanja privatnim šumama Dražić ističe da “...više puta menjani Zakoni o šumama u posleratnom periodu nisu ograničavali integralno pravo vlasništva, ali su tretirajući ove šume kao dobro od opšteg interesa, ograničavali pravo na nekontrolisano iskorišćavanje sopstvenih šuma, obavezujući ih na očuvanje i unapređenja šuma kao ekosistema. No, i pored deklarativne brige o šumama, društvena zajednica nije faktički poklanjala pažnju privatnim šumama, pa se istim dosta stihijski gazdovalo²⁴, zavisno od odnosa svakog vlasnika prema sopstvenoj šumi” (Dražić, 1991).

Sve ove mere su bile dobre i potrebne, ali stvarno stanje u pogledu stručnih službi pri opštinskim skupštinama (kasnije pri šumskim gazdinstvima), koje su trebale da ih sprovedu nije garantovalo njihovu realizaciju. Opštinske skupštine, u većini slučajeva, nisu koristile zakonska ovlašćenja, a, većinom, nije postojala ni organizovana šumarska služba sa stručnim kadrovima, koja bi ove propisane mere sprovodila.

Damnjanović ističe da “...zadržavajući u svojoj nadležnosti i odlučivanje po pitanjima koja su privrednog, organizacionog i stručno-tehničkog karaktera, kao što su na primer: organizacija izrade i revizije ŠPO²⁵, kontrola izvršavanja radova iz ŠPO, određivanje mera gazdovanja, doznaka stabala i žigisanje drveta, opština se objektivno javlja u ulozi privrednog subjekta i gazdovanja privatnim šumama. Osim inspeksijskih poslova, ostale poslove bi trebalo da rade, ne organi vlasti, već samoupravno organizovani subjekti, a to su vlasnici šuma i dr. Umesto aktivnog odnosa u politici gazdovanja šumama njihovi sopstvenici su stavljani u poziciju pasivnog korisnika usluga javnih službi u okviru opštine, čime opštine preuzimaju ulogu privrednog subjekta” (Damnjanović, 1986).

3. ORGANIZACIJE VLASNIKA PRIVATNIH ŠUMA

3.1. RAZVOJ ORGANIZACIJA VLASNIKA ŠUMA U SRBIJI

Šumske zadruge su predstavljale jedan od prvih oblika organizovanja vlasnika šuma u Srbiji, pre II svetskog rata. One se pojavljuju početkom tridesetih godina, prošlog veka, posle sprovođenja Zakona o Agrarnoj reformi: „rasparčavanjem velikog poseda, koje su tadašnji seljaci, putem svojih šumskih zadruga, otkupili u svrhu lakšeg i racionalnijeg zajedničkog gazdovanja“ (Nonić, 2004: 41).

Svrha ovih zadruga, bila je **zajedničko gazdovanje**, uprava i čuvanje šuma i pašnjaka. One su osnivane na dobrovoljnoj bazi, osim u slučajevima kada je zakon propisivao obavezu njihovog osnivanja, i to, u slučaju vlasništva nad zaštitnim šumama (čl. 108.: “...posednici stalno i privremeno zaštitnih šuma, ako one čine jednu celinu od 100 ha ili više, koja se iz šumsko-privrednih razloga ne može da deli”), ili u nekim specifičnim ekonomskih uslova (čl. 109.: “Ako se u jednoj prirodnoj celini šume, koja je svojina više lica, dve trećine posednika, čije šumske površine iznose više od $\frac{2}{3}$ ove celine po vrednosti, saglase, da se osnuju zadruge, onda su i ostali posednici šume u granicama toga kompleksa dužni pristupiti

²² Uglavnom su propisivane mere zaštite, nadzora nad prometom drveta i unapređenja gazdovanja (većinom usmerene na pošumljavanje, melioracije degradiranih šuma i šikara, i negu šuma).

²³ U većini slučajeva, ove mere si bile vezane za: mogućnost uključivanja privatnih šuma u šumsko privredna područja, poveravanje gazdovanja privatnim šumama šumsko privrednim organizacijama, donošenje planova gazdovanja za privatne šume, proglašenje određenih površina privatnih šuma za šume sa zaštitnom funkcijom.

²⁴ Zakonska obaveza izrade šumsko-privrednih osnova za privatne šume, “...čiji rokovi izrade se prolongiraju do današnjih dana, jeste jedan od osnovnih razloga što navedene šume nisu igrale skoro nikakvu ulogu u ekonomskom razvoju naše Republike. Sa ovakvim stanjem uređenosti privatnih šuma ne može se govoriti o njihovom savremenom gazdovanju i njihovo uključivanje u društvenu reprodukciju i ekonomski napredak, niti pak optimalno korišćenje njihovih opštekorisnih funkcija značajnih za očuvanje i unapređenje zdrave životne sredine” (Dražić, 1991).

²⁵ Šumsko-privrednih osnova.

zadrugi...”). Ipak, može se zaključiti da i pored toga što su u periodu pre II svetskog rata, bili doneti zakonski propisi koji su regulisali pitanje osnivanja šumskih zadruga, “u pogledu njihove primene postojala je međusobna neusklađenost pojedinih odredbi”, koja je usporavala, a u nekim slučajevima i sprečavala osnivanje zadruga (Nonić, 2004: 41).

Posle II svetskog rata se, uz razvijanje zadružno-kooperantskih odnosa, pojavljuju zakoni i propisi koji predviđaju organizovanje vlasnika šuma, međutim, može se uočiti da „iako je zakonom, bila data mogućnost dobrovoljnog udruživanja vlasnika šuma, sa zemljoradničkim zadrugama ili sa organizacijama udruženog rada koje gazduju šumama u društvenoj svojini“, ona nije realizovana i šumske zadruge nisu bile formirale (Nonić, 2004: 43).

Period **tranzicije** i socio-ekonomskih promena kroz koje prolazi naše društvo, odražava se i na sektor šumarstva, naročito na deo vezan za privatne šume, s obzirom na njihovu površinu i značaj. Zadnjih godina, u toku zajedničkih projektnih aktivnosti Organizacije Ujedinjenih Nacija za hranu i poljoprivredu i Uprave za šume, vlasnici šuma su postali zainteresovani za nekim vidom udruživanja, kojim bi mogli da pojačaju napore za dostizanjem svojih ciljeva i u zastupanju svojih zajedničkih interesa (Milijić, 2007).

U Srbiji, trenutno, postoje dva oblika organizovanja vlasnika šuma:

1. **Šumska zajednica**²⁶, sa ciljem zajedničkog gazdovanja šumama²⁷;
2. **Udruženja vlasnika privatnih šuma**, radi zastupanja, pre svega, ekonomskih interesa članova.

Ostali oblici organizovanja vlasnika, na lokalnom i drugim nivoima, za sada nisu zastupljeni.

3.2. ŠUMSKA ZAJEDNICA

Šumska zajednica (*Gemeinschaftswald/ Community forest*), je zasnovana na principima zajedničkog vlasništva. Nastala je u Austriji (*Vorarlberg*), zbog veoma velikog broja vlasnika šuma koji nisu bili farmeri. Agrarne zajednice (*Agrargemeinschaft*) su jako dobar primer zajedničkog gazdovanja šumama od strane ne-farmera, a pored Austrije postoje i u drugim delovima Centralne Evrope, od “*Urbarialgemeinden*” u Burgenlandu, do “*Waldgenossenschaften*” u Thüringenu. Interna struktura ovih zajednica se razlikuje, međutim osnovni princip idealnog udela u vlasništvu, zajedničkih obaveza i mogućnosti za gazdovanje šumama na velikoj površini, je zajednički za sve njih (Illyés, Nießlein, 1997).

Šumska zajednica u Beočinu je osnovana 1903. godine, kada je grupa od 79 seljaka otkupila 509 *jutara* (oko 193 *ha*) šume “*Plemićko dobro*” na Fruškoj Gori (od Beočina do vrha Brankovac) od tri Austro – Ugarska plemića. Cilj ovog udruživanja bio je da pomogne vlasnicima, koji su uglavnom bili siromašni seljaci, da obezbede neke dodatne prihode i zadovolje svoje potrebe za ogrevnim drvetom, kroz zajedničko gazdovanje šumom (Nonić, 2004).

Šumska zajednica je uspela da preživi, kao jedina na ovom području, uprkos mnogim istorijskim okolnostima (za 100 godina njenog postojanja promenilo se nekoliko država, kao i mnogo zakona), zbog čega predstavlja izuzetnu vrednost na Evropskom nivou. Ona, danas, ima 77 članova, samo dva manje nego 1903. godine. Kada je osnovana svi suvlasnici su bili muškog pola, a danas postoje i žene suvlasnici.

Vlasništvo u ŠZ je podeljeno ne **idealne delove**. Svi suvlasnici imaju određeni broj idealnih delova koji zavisi od udela u kupovini šume, kada je osnovana ŠZ, i kasnijeg nasleđivanja, trgovine među članovima itd.

²⁶ Termin “Šumska zajednica” je upotrebljen u skladu sa definicijom FAO (2000): “Šumska zajednica je formalni tip organizacije u kojoj se individualno vlasništvo prenosi na akcije članova. Čitavom površinom šume svih članova se zajednički gazduje”.

²⁷ Termin “zajedničko gazdovanje šumama”, je upotrebljen u skladu sa definicijom FAO (2000): “...zajedničko gazdovanje šumom predstavlja sporazum zasnovan na ugovoru između određenog broja vlasnika šuma ili šumskog zemljišta kojim se stvara zajednički šumski posed spajanjem individualnih parcela vlasnika”.

Idealni delovi, uvek ostaju vlasništvo pojedinaca ili zajednice, čime je sprečena i eventualna samovolja pojedinih članova da ga opterete obavezama iz nekog privatnog aranžmana, što bi išlo na štetu i ŠZ i ostalih njenih članova. Nijednom vlasniku nije dozvoljeno da proda svoj udeo u vlasništvu licu koje nije član ŠZ.

Skupština zajednice odlučuje o tome ko može kupiti deo šume koji je dat na prodaju. U zavisnosti od udela u vlasništvu, suvlasnici raspoložu sa različitim količinama ogrevnog i tehničkog drveta. Prioritet imaju oni sa najmanjim udelom, zatim oni sa većim, a i sama zajednica može trgovati sa zajedničkim drvetom. Iz tih razloga, nijedna promena u katastru nije zabeležena tokom poslednjih 100 godina, koja bi mogla da dopuni ili promeni stari ugovor o kupovini šume, niti da promeni površinu šume kojom gazduje ŠZ.

Srazmerno veličini njihovog dela šume, pojedini vlasnici raspoložu sa različitim udelom u posećenom drvetu, koji je tokom vremena, zbog nasleđivanja ili kupoprodaje, promenjen u odnosu na prvobitni idealni udeo osnivača ŠZ.

Vlasništvo, kao i pravo gazdovanja šumama utvrđeni su inicijalnim ugovorom, koji je napravljen kada je i uspostavljena ŠZ. Po njemu, vlasnici će zajednički posedovati i koristi šumu, dok se prava u podeli drveta zasnivaju na udelu svakog suvlasnika u vlasništvu ŠZ. Princip distribucije drveta sastoji se u podeli 552 m³ na 46 integralnih delova, svaki po 12 m³.

Udeo vlasnika prema veličini idealnog dela, pokazuje da najveći broj njih (54) ima najmanji udeo, a samo dva vlasnika imaju udeo veći od jednog idealnog dela (**T-3.1**).

T-3.1. UDEO POJEDINIHLASNIKA ŠUMSKE ZAJEDNICE (2003)

Udeo	Broj suvlasnika	Broj delova	Podela drveta (m ³)	
			po vlasniku	ukupno
1,5	1	1,50	18	18
1,25	1	1,25	15	15
1	21	21,00	12	252
0,75	1	0,75	9	9
0,66	2	1,33	8	16
0,5	27	13,50	6	162
0,33	12	4,00	4	48
0,25	8	2,00	3	24
0,166	4	0,67	2	8
Σ	77	46,00	-	552

IZVOR: Naš vek (2003).

Svake godine, posle seče od oko 1.000 m³, 552 m³ se deli na 46 integralnih delova, a svaki član, na osnovu svog učešća u sledovanju dobija deo drveta, a ostatak drveta se prodaje i prihod od prodaje se deli po istom principu.

Posed Šumske zajednice Beočin nalazi se u Nacionalnom parku Fruška Gora, u II zoni zaštite i njime se gazduje na osnovu Posebnih osnova gazdovanja šumama, u skladu sa prostornim planom NP Fruška Gora. Članovi ŠZ poštuju propisane mere gazdovanja i režim korišćenja, a stručno-tehničke poslove u šumi ŠZ Beočin, obavlja šumarski tehničar, koji je i član zajednice.

3.3. UDRUŽENJA VLASNIKA PRIVATNIH ŠUMA

Inicijative pokrenute UN/FAO projektima²⁸ i veliki broj radionica i treninga koji su sprovedeni u periodu od 2003-2008. godine, “izazvale su interesovanje vlasnika za nekim vidom udruživanja, kojim bi vlasnici mogli da zastupaju svoje interese” (Miličić, 2007).

Tokom 2006. godine formirano je nekoliko **udruženja vlasnika privatnih šuma**: Rastište - Bajina Bašta, Miličinica - Valjevo i Podgorac - Boljevac, a zatim i još tri u opštini Bor: Zlot, Krivelj i Brestovac. U maju 2007. godine formirano je i udruženje u Bigrenici - opština Čuprija, a do kraja 2007. godine i još dva udruženja: Selačka, u opštini Zaječar i Negotin u opštini Negotin. U februaru 2008. godine, formirano je i udruženje Mačkov Kamen u opštini Krupanj u Zapadnoj Srbiji.

Opšti ciljevi formiranja i pravna akta svih udruženja su veoma slični. Udruženje vlasnika privatnih šuma je nevladina organizacija, u kojoj su prava i obaveze članova određeni Statutom Udruženja (Miličić, 2007). U ovoj fazi razvoja sva UVPŠ se mogu definisati kao **građanska udruženja**, koja imaju za cilj zastupanje interesa članova, a ne kao asocijacije za gazdovanje šumama. Šumskim posedom udruženih članova se ne gazduje zajednički, već svaki vlasnik gazduje svojom šumom. Udruženje koordinira: zajedničke radove na šumskoj infrastrukturi, aktivnosti u prodaji različitih šumskih proizvoda i aktivnosti u obuci vlasnika, kao i saradnju sa drugim udruženjima i institucijama.

Pregled postojećih udruženja vlasnika privatnih šuma u Srbiji, dat je u tabeli **T-3.2**.

T-3.2. UDRUŽENJA VLASNIKA PRIVATNIH ŠUMA U SRBIJI (2008)

№	UDRUŽENJE - OPŠTINA	GODINA OSNIVANJA
1.	Rastište – Bajina Bašta	2006.
2.	Miličinica – Valjevo	2006.
3.	Podgorac - Boljevac	2006.
4.	Zlot - Bor	2006.
5.	Krivelj – Bor	2006.
6.	Brestovac – Bor	2006.
7.	Bigrenica – Čuprija	2007.
8.	Selacka – Zaječar	2007.
9.	Negotin - Negotin	2007.
10.	Mačkov Kamen - Krupanj	2008.

IZVOR: Miličić (2007) i interni podaci udruženja

Podaci o površinama šuma, koji su dostupni za članove udruženja na području opština Bor i Boljevac, prikazani su u tabeli **T-3.3**.

Osnovni podaci o **prosečnoj veličini šumskog poseda** članova udruženja, pokazuju znatno veće vrednosti od proseka u Srbiji (**T-2.2**). To može biti i jedan od razloga formiranja ovih udruženja, jer aktivni vlasnici šuma sa većim posedima, koji su orijentisani ka preduzetništvu imaju jasan interes za udruživanjem, radi ostvarivanja, pre svega, svojih ekonomskih ciljeva.

²⁸ Projekat FAO/TCP/YUG/2902(A): “Program Institucionalni razvoj i izgradnja kapaciteta za Nacionalni šumarski program” (www.forestserbia-fao.sr.gov.yu), i projekat GCP/FRY/003/FIN: “Razvoj sektora šumarstva i Srbije” (www.forestryprojectserbia.org).

T- 3.3. POVRŠINA ŠUMA UDRUŽENIH VLASNIKA U OPŠTINAMA BORI I BOLJEVAC (2007)

№	UDRUŽENJE VLASNIKA ŠUMA	BROJ ČLANOVA	POVRŠINA POD ŠUMOM (ha)	PROSEČNA VELIČINA ŠUMSKOG POSEDA
1.	Podgorac	49	510	10,4
2.	Zlot	31	279	9,0
3.	Krivelj	21	132	6,3
4.	Brestovac	23	117	5,1
Σ	Ukupno	114	1038	9,1

IZVOR: Milijić (2007)

Neka udruženja, kao što je UVPŠ Podgorac, razmatraju mogućnosti za postepeno uspostavljanje udruženja za gazdovanje šumama, i preduzimanje aktivnosti vezanih za izradu planova gazdovanja za šume svojih članova.

Iako su sva udruženja vlasnika privatnih šuma u Srbiji, formirana u poslednje dve godine, neka udruženja kao što je **UVPŠ Podgorac** svojim aktivnostima, pružaju jako dobar primer ostalim udruženjima i neudruženim vlasnicima šuma, kako u zastupanju interesa vlasnika i zajedničkih radova na infrastrukturi u svojim šumskim posedima, tako i u aktivnostima zajedničke proizvodnje, plasmana proizvoda i uslužnih delatnosti.

Osnovne aktivnosti ovog udruženja, koje ima 49 članova i poseduju 510 ha šuma su proizvodnja ćumura, prodaja drveta i izvođenje radova na seči i transportu u državnim šumama, za JP Srbijašume.

Predstavnici UVPŠ učestvovali su u izradi *Strategije razvoja šumarstva Republike Srbije 2006. godine*, kao i *Nacionalnog PEFC standarda za održivo gazdovanje šumama*. Takođe, udruženje redovno aplicira za finansijska sredstva iz dostupnih fondova državnog Budžeta, u svrhu izgradnje šumskih puteva i obuke svojih članova.

Ostala udruženja nisu toliko aktivna, odnosno ne postoji dovoljna zainteresovanost, organizovanost i informisanost njihovih članova, a neka udruženja, kao što su Krivelj i Zlot (iz Opštine Bor), oslanjaju se, više, na saradnju sa UVPŠ Podgorac, nego što razvijaju sopstvene aktivnosti. Kao rezultat saradnje udruženja vlasnika šuma Podgorac, Zlot i Krivelj, i Nacionalnog saveza vlasnika šuma Slovenije, uz podršku FAO projekta, Uprave za šume i JP Srbijašume, u aprilu 2007. godine organizovana je poseta slovenačkih vlasnika šuma i preduzetnika, kao i uzvratna poseta predstavnika srpskih udruženja Sloveniji, u avgustu iste godine.

Ipak, opšti zaključak o udruživanju vlasnika šuma i njihovim aktivnostima je da ovaj proces u Srbiji teče dosta sporo, uz neke izuzetke, kao što je UVPŠ Podgorac. Osnovni razlog za to je nepostojanje organizovanog sistema podrške (finansijske, savetodavne i tehničke) od strane javne šumske uprave i službe, što bi značajnije ohrabrilu aktivnosti postojećih udruženja i stimulisalo udruživanje novih vlasnika.

Iako u Srbiji postoji desetak udruženja vlasnika šuma, još uvek, nisu uspostavljene **centralne organizacije** na nacionalnom ili regionalnom nivou. Ovo se može objasniti činjenicom da većina lokalnih udruženja nisu, ipak, dovoljno razvijena i da njihovi članovi ne vide jasan interes i potencijalne koristi od jedne takve centralne organizacije. Drugo objašnjenje leži u sadašnjim zakonodavnim okvirima kojima se ovakva mogućnost i ne nudi, pa se koristi od centralne organizacije, zbog toga, ne mogu osetiti pre neophodnih zakonskih promena, za koje vlasnici šuma nemaju ni jasno definisan interes.

Ipak, neke inicijative vezane za formiranje centralne organizacije postoje, zajedno sa voljom članova nekih udruženja vlasnika šuma i predstavnika nadležnih institucija u šumarstvu. Ove inicijative zaslužuju dalju podršku državne administracije.

4. RELEVANTNI PROCESI U ŠUMARSKOJ POLITICI (SRŠ/NŠP)

Šumarska politika i organizacija šumarstva u Srbiji tokom prethodnih 15-ak godina zasnivala se na čvrstim i centralizovanim institucionalnim okvirima, određenim *Zakonom o šumama*²⁹ iz 1991. godine.

Ipak, u kontekstu važnih političkih i ekonomskih promena nakon **5. oktobra 2000.** godine, a u sklopu reformskih procesa u celoj javnoj administraciji, odigrale su se značajne promene i u oblasti šumarstva, pre svega, u pogledu odnosa između interesnih grupa vezanih za sektor šumarstva (Nonić *et al*, 2006). Nakon političkih promena u Srbiji, sektor šumarstva nije, u potpunosti, reformisan, posebno sa aspekta deregulacije i privatizacije. Značajni reformski koraci su preduzeti u postavljanju strateških okvira za razvoj šumarstva i u opštem formulisanju Nacionalnog šumarskog programa.

4.1. PROCESI U ŠUMARSKOJ POLITICI I REFORMSKI PROJEKTI

Prema *Zakonu o ministarstvima* iz 2002. godine, poslovi državne uprave u vezi sa šumarstvom i lovstvom, prebačeni su iz delokruga Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u nadležnost novoformirane državne **Uprave za šume** u okviru Ministarstva za zaštitu prirodnih bogatstava i životne sredine. Upravi za šume je dodeljena normativna i regulatorna funkcija u šumarstvu. Operativne i gazdinske funkcije su dodeljene javnim preduzećima za gazdovanje šumama i to JP "Srbijašume", a od početka 2003. godine i JP "Vojvodinašume"³⁰.

Aprila **2003.** započeo je program tehničke saradnje, projekat FAO/TCP/YUG/2902(A): "*Institucionalni razvoj i izgradnja kapaciteta za Nacionalni šumarski program u Srbiji*". Projekat je trajao 18 meseci, a sprovedila ga je Uprava za šume, sa osnovnim ciljem razvoja Nacionalne politike šumarstva i šumarskog zakonodavstva, koji bi omogućili održivi razvoj šumarskog sektora.

Kao što se navodi u profilu projekta³¹, većina institucionalnih nedostataka u šumarskom sektoru, poticala je od nedostatka zvanične šumarske politike i zastarelih zakonskih okvira, previše optimističnih planova razvoja šumarstva i sektorskih institucija, koje nisu restrukturirane, i bez dovoljno osoblja organizovanog i opremljenog da se suoči sa izazovima koji se postavljaju pred sektor, u procesu priključivanja Evropskoj Uniji.

Projekat je imao zajedničku podršku Vlade Republike Srbije i FAO. Organizacija Ujedinjenih Nacija za hranu i poljoprivredu (FAO) je imala ulogu podrške Vladi u uspostavljanju moderne šumarske administracije, opremljene neophodnim institucionalnim alatima i sa obučanim osobljem, sposobnim za osiguranje održivog i participativnog upravljanja šumskim resursima u tržišnoj ekonomiji.

Poseban cilj projekta bio je da definiše elemente potrebne za razvoj Nacionalnog šumarskog programa, koji će biti u saglasnosti sa Akcionim programima nacionalnog razvoja i zaštite prirode. Pojedinačni ciljevi projekta bili su, da se:

- definiše predlog šumarske politike i strategije razvoja sektora;
- izvrši revizija postojećeg zakona o šumama i da se predlože nova zakonska rešenja usaglašena sa ostalim nacionalnim zakonima i institucionalnim okvirima, konvencijama, i rezolucijama vezanim za sektor šumarstva, u kojima je Vlada uzela učešće;
- definišu institucionalni okviri, koji će moći da vode održivi razvoj sektora, uključujući i razvoj šumarstva privatnog sektora;
- ojačaju nacionalni kapaciteti za razvoj šumarske politike i Nacionalnog šumarskog programa.

²⁹ *Zakon o šumama*, Službeni glasnik Republike Srbije Br. 46/91, 83/92, 53/93, 54/93, 67/93, 48/94, 54/96, Beograd

³⁰ Prema *Zakonu o uspostavljanju nadležnosti Autonomne pokrajine*, Službeni glasnik Republike Srbije Br. 6/02

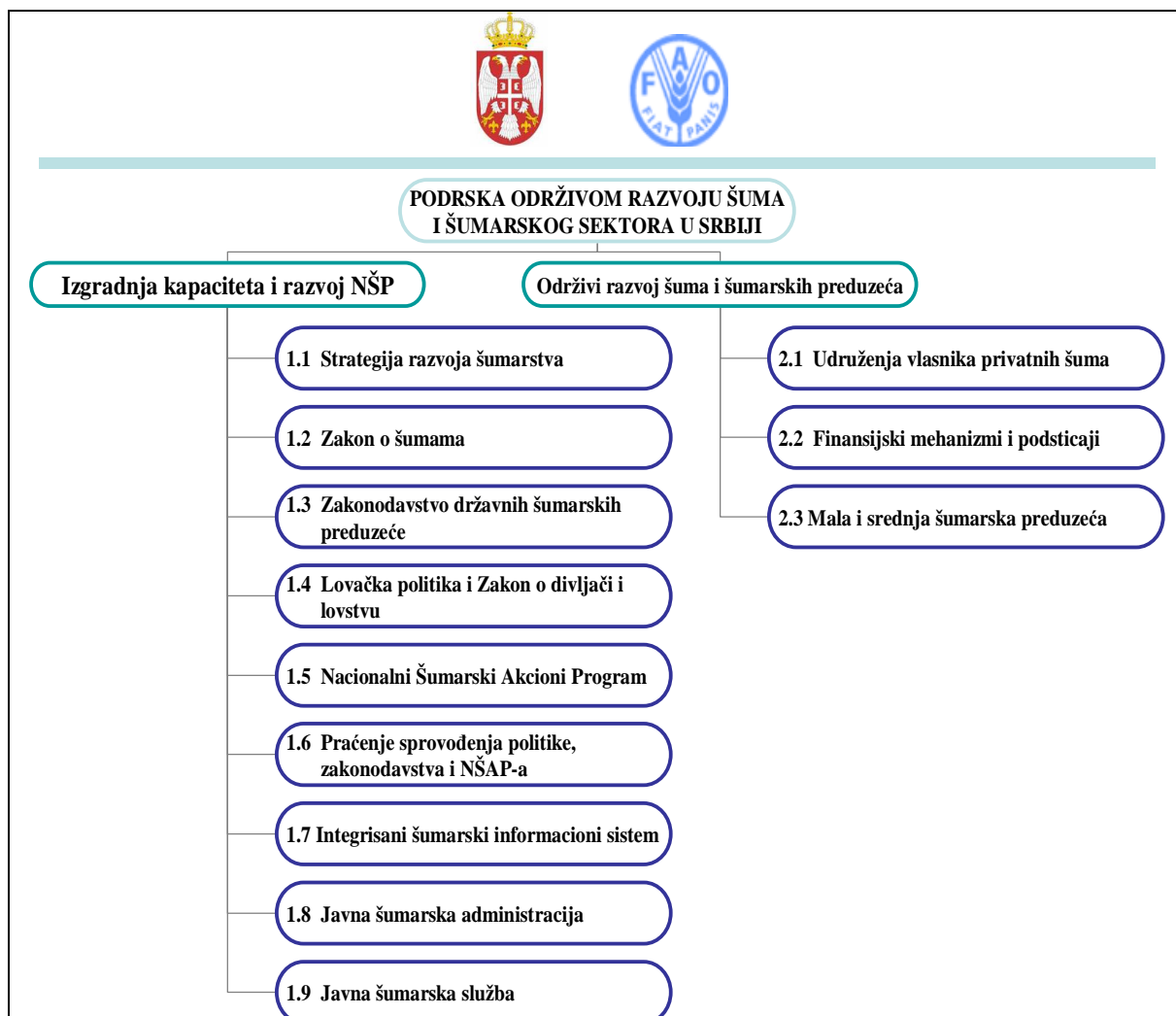
³¹ www.forestserbia-fao.sr.gov.yu

U okviru TCP-a pokrenuta je i analiza postojeće zakonske regulative u šumarstvu, koja je rezultirala prvim, nekompletnim predlogom određenih zakonskih rešenja. Ojačani su i kapaciteti ljudskih resursa u sektoru šumarstva, posebno u primeni participativnih metoda i formulaciji šumarske politike.

Juna 2005. godine počeo je i drugi FAO projekat “Razvoj sektora šumarstva u Srbiji” (GCP/FRY/003/FIN). Ovaj projekat je predstavljao nastavak aktivnosti koje Uprava za šume ulaže u cilju podrške održivom razvoju sektora šumarstva, a finansiran je od strane Vlade Republike Finske.

Osnovni ciljevi projekta predstavljeni su na grafikonu G-4.1.

G- 4.1 CILJEVI FAO PROJEKTA “RAZVOJ SEKTORA ŠUMARSTVA U SRBIJI”



IZVOR: Projekat “Razvoj sektora šumarstva u Srbiji” (GCP/FRY/003/FIN)

Ovaj projekat je završen krajem maja 2008. godine, a jedan od njegovih prvih rezultata bio je unapređenje nacrtu Strategije razvoja šumarstva.

4.2. STRATEGIJA RAZVOJA ŠUMARSTVA

*Strategija razvoja šumarstva Republike Srbije*³² je usvojena jula 2006. godine. Kako se u samom dokumentu navodi “*Republika Srbija do sada nije imala sveobuhvatnu, ovakvim dokumentom utemeljenu i definisanu razvojnu strategiju, već se ista definisala kroz zakonsku regulativu i pojedine strateške dokumente kao osnov za razvoj sektora*” (2006/b: 8).

Ova strategija predstavlja osnovni strateški i razvojni dokument srpskog šumarstva, i njome je država odredila osnovne principe, razvojne ciljeve, mere i načine za podršku njenom sprovođenju. Ovom strategijom, država je postavila jasne okvire i zahteve za institucionalnim reformama, redefinisanjem uloga i odgovornosti u čitavom sektoru šumarstva.

Osnovni cilj Strategije razvoja šumarstva Republike Srbije je: “...*zaštita i unapređenje stanja šuma i razvoj šumarstva kao privredne grane*” (2006/b:12), i „...*povećanje doprinosa sektora šumarstva ekonomskom i društvenom razvoju Republike Srbije*” (2006/b:14).

Strategija definiše **osnovne principe** šumarskog sektora (2006/b):

- održivost;
- multifunkcionalnost;
- ulogu šumarstva u ruralnom razvoju;
- odnos šumarstva i javnosti;
- učešće svih interesnih grupa u razvoju, implementaciji, analizi i reviziji nacionalne strategije koja se odnosi na šume;
- povećanje površine i proizvodnosti šuma;
- principe gazdovanja šumama;
- privrženost međunarodnim obavezama i sporazumima;
- ulaganje napora u sprečavanju donošenja i sprovođenja odluka drugih sektora koje mogu dovesti do degradacije šuma i životne sredine;
- očuvanje zdravstvenog stanja i vitalnosti šume;
- naučno istraživanje, obrazovanje i obuka.

Strategija definiše **ulogu države** u razvoju šumarskog sektora, ulogu sektora u razvoju, očuvanju i unapređenju životne sredine i prirode. Strategija definiše **status** državnih i privatnih šuma, kao i brigu o njima, a takođe utvrđuje i status i brigu o divljači. Ovim dokumentom se definišu i **pravci razvoja** informisanja, kao i obrazovanja javnosti, međunarodne i regionalne saradnje, istraživanja, obrazovanja i usavršavanja, kao i odnosi sektora sa drvnom industrijom i tržištem proizvoda.

Strategija definiše i ključne elemente za **podršku** u njenoj **implementaciji** (2006/b):

- sektorsko planiranje;
- investiranje u sektor;
- sektorsku i međusektorska koordinaciju;
- reformu institucija;
- šumarsko zakonodavstvo;
- međunarodnu i regionalnu saradnju;
- praćenje i ocenjivanje sektora.

Prema Strategiji, osnovni planski dokument je **Nacionalni šumarski program** koji kao dokument, pruža akcioni okvir za razvoj sektora i akcioni plan, koji sadrži jasno definisane ciljeve i rokove, kao i nosioce

³² *Strategija razvoja šumarstva Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 59/06, Beograd.

obaveze njihovog izvršenja u procesu realizacije Strategije (2006/b). Kao što se navodi u Strategiji: “...*Implementacija Strategije zahtevaće značajne **finansijske i ljudske resurse**, a Vlada će stvoriti uslove za trajno i stabilno investiranje u sektor šumarstva, kroz proces realizacije Nacionalnog šumarskog programa*” (2006/b: 26).

Jedan od ključnih elemenata za podršku implementaciji je i **reforma institucija** šumarskog sektora. Reforma će biti zasnovana na (2006/b):

- redefinisaniu uloga i odgovornosti u šumarskom sektoru na centralnom, regionalnim i lokalnim nivoima i redefinisaniu odnosa između institucija u sektoru šumarstva;
- povećanoj ulozi privatnog sektora u obezbeđenju dobara i usluga od šume;
- razvoju i jačanju nevladinog sektora, institucija i organizacija na lokalnom nivou;
- definisanju uloge šumarskog sektora u ukupnom ruralnom razvoju;
- transparentnosti sektora šumarstva.

Kako se navodi u Strategiji: “*Novim Zakonom o šumama obezbediće se zakonski okvir za implementaciju Strategije. Ovim će se zameniti postojeći Zakon o šumama iz 1991. godine. Vlada će, takođe, preduzeti aktivnosti na usaglašavanju Zakona³³ i ostalih propisa, koji na posredan ili neposredan način utiču na sektor šumarstva*” (2006/b: 29). Kao **osnovni zahtevi** Strategije u odnosu na zakonska rešenja navode se (2006/b):

- održivo gazdovanje šumama;
- uspostavljanje mehanizama za učešće interesnih grupa u razvoju šumarstva,
- postavljanje okvira za koordinaciju i planiranje u sektoru;
- definisanje uloge i odgovornosti institucija i interesnih grupa u sektoru šumarstva i uspostavljanje jasnih relacija između države i preduzeća za gazdovanje državnim šumama;
- uspostavljanje realnog i funkcionalnog sistema finansiranja u šumarstvu;
- definisanje optimalnog modela organizovanja javne šumarske službe za obavljanje poslova u privatnim šumama;
- harmonizacija sa ratifikovanim međunarodnim konvencijama i protokolima u šumarstvu, npr. *Acquis communautaire* Evropske Unije.

Prema Strategiji, Vlada će ocenjivati uticaj institucionalnih reformi i strategije razvoja kao dela Nacionalnog šumarskog programa, a sam razvoj sektora će se meriti korišćenjem sledećih **indikatora**:

- održavanjem vitalnih ekoloških usluga šuma i očuvanjem biodiverziteta;
- održivim korišćenje resursa;
- ekonomskim rastom u oblasti poslova vezanih za šume i šumarstvo;
- povećanjem standarda ruralnog i urbanog stanovništva koje zavisi od šuma,
- primenom preuzetih međunarodnih obaveza;
- organizovanom i razvijenim privatnim šumarstvom (što podrazumeva osnovana udruženja vlasnika privatnih šuma sposobna za aktivno učešće u donošenju odluka o razvoju sektora);
- modernizacijom sektora državnih šuma.

³³ *Zakon o zaštiti životne sredine*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 66/04; *Zakon o lovstvu*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 39/93; 44/93; 60/93; *Zakon o vodama*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96; *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 49/92; 53/93; *Zakon o nasleđivanju*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 46/95; *Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 25/00, 25/02, 107/05 i 108/05, *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 9/02.

4.3. ZAKONODAVNA I ORGANIZACIONA REŠENJA

Kao rezultat aktivnosti u okviru FAO projekta, izrađen je **Nacrt** novog *Zakona o šumama*³⁴, kojim su, kako se navodi u obrazloženju predloga zakona "...stvorene materijalne, finansijske, kadrovske i institucionalne pretpostavke za primenu politike utvrđene u dokumentu *Strategije razvoja šumarstva Republike Srbije*" (2007/a: 34).

Predlog zakona nudi rešenja za nagomilane **sektorske probleme**, od kojih se posebno ističu:

- preklapanje prava i odgovornosti organa i organizacija;
- neefikasnost u sprovođenju održivog gazdovanja šumama;
- sukob interesa u obavljanju pojedinih poslova od javnog interesa;
- nezadovoljavajući tretman privatnih šuma, itd.

Rešenja za nagomilane probleme, novi Nacrt zakona nudi kroz sledeće **mere** (2007/a):

- redefinisane uloge i odgovornosti, kao i međusobnih odnosa organa i organizacija u sektoru, jasnom funkcionalnom podelom (izvršna, nadzorna, funkcija podrške i vlasnička funkcija);
- osnivanje novih institucija sa definisanim zaduženjima - Agencije za šume³⁵ (*član. 69; član.70*);
- definisanje prava i obaveze korisnika državnih šuma (*član.71- član.79*);
- podršku udruživanju vlasnika privatnih šuma i "udruženom" gazdovanju privatnim šumama, itd (*član.69; član.70; član.80*).

Prema predlogu novog *Zakona* (2007/a), **Agencija za šume**, se osniva za obavljanje poslova javne šumarske službe (*član.69*), a delatnosti javne šumarske službe obuhvataju (*član. 70*):

- stručne poslove vezane za sve šume³⁶;
- izvođačke poslove³⁷;
- savetodavne poslove i poslove obrazovanja i obuke³⁸;
- poslove podrške³⁹;
- razvojne poslove⁴⁰;
- poslove promocije šumarstva⁴¹ i druge poslove od javnog interesa.

³⁴ Predlog *Zakona o šumama Republike Srbije* (www.forestryprojectserbia.org).

³⁵ Prema predlogu *Zakona o šumama*, **Javna šumarska služba** predstavlja opšti pojam koji se odnosi na sve državne ili privatne organizacije koje obavljaju poslove od javnog interesa, za potrebe Ministarstva kome je povereno upravljanje šumskim resursima. **Agencija za šume** je nezavisna javna šumarska institucija u nadležnosti Vlade ili Ministarstva, koja koordinira svim aktivnostima Javne šumarske službe (na nacionalnom i regionalnom nivou).

³⁶ Obuhvata: stručne osnove za strateško, opšte i regionalno razvojno planiranje u šumarstvu i lovstvu, analizu efikasnosti zakonskih odredbi, koordinaciju i nadzor nad planiranjem, izradu i prijem godišnjih programa korišćenja namenskih sredstava, koordinaciju i nadzor nad nacionalnom inventurom i monitoringom šuma, praćenje i kontrolu radova na zaštiti i unapređenju šuma.

³⁷ Obuhvata koordinaciju: izvođenja indirektnih mera podrške, radova na zaštiti šuma i obezbeđenju repromaterijala.

³⁸ Obuhvata: analizu potreba i izrade programa edukacije za obavljanje stručnih poslova Javne šumarske službe, koordinaciju obuke za obavljanje izvođačke delatnosti od strane specijalizovanih institucija.

³⁹ Obuhvata: organizaciju i nadzor nad realizovanjem direktnih mera podrške vlasnicima privatnih šuma, organizovanje mera podrške udruživanju vlasnika privatnih šuma i razvoju malih i srednjih preduzeća, koordinaciju izvođenja indirektnih mera podrške (savetovanje, doznaka, stručno-tehnički poslovi, obrazovanje, obuka).

⁴⁰ Obuhvata: izradu analiza i standarda, saradnju u osnovnim i primenjenim istraživanjima, transfer znanja u šumarstvu, razvojni rad za potrebe razvoja Javne šumarske službe.

Ovim predlogom Zakona (2007/a), reguliše se i finansiranje u šumarstvu (*član.82-92*), kao i obavljanje poslova u šumarstvu⁴² (*član. 94-99*).

Određbe predloga novog Zakona o šumama, vezane za privatne šume i vlasnike šuma, biće detaljnije obrađene u sledećem poglavlju ove studije.

4.4. NACIONALNI ŠUMARSKI PROGRAM

Predlog novog Zakona definiše i ulogu **Nacionalnog Šumarskog Akcionog Programa** Republike Srbije, čiji su okviri dati *Strategijom razvoja šumarstva Republike Srbije* (2006/b). NŠAP je osnovni dokument kojim se utvrđuje strategija razvoja šuma i šumarstva, sa Akcionim planom za njeno sprovođenje.

Prema predlogu novog *Zakona o šumama* (2007/a), NŠAP donosi Narodna Skupština Republike Srbije i on važi za period od 10 godina (*član.17*). NŠAP se sprovodi odgovarajućim planovima, programima, projektima i izvršnim propisima koje donosi Vlada i nadležna Ministarstva. Izrada NŠAP se finansira iz Budžeta Republike Srbije, a rasprava o njemu i njegovo usvajanje u Skupštini Republike Srbije očekuje se u toku 2009. godine.

Nakon usvajanja *Strategije razvoja šumarstva*, 2006. godine, u okviru FAO projekta, se počelo i sa procesom izrade NŠAP-a. Proces izrade NŠAP je započeo izgradnjom kapaciteta i participativnim pristupom u određivanju elemenata samog dokumenta. Kao dodatna aktivnost u okviru NŠAP pripremljena je i posebna *Studija vrednovanja šuma i finansiranja šumarstva* (2007/b).

Razvoj nacionalne metodologije vrednovanja šuma, i mehanizama finansiranja i subvencionisanja šumarstva, zasnivao se na angažovanju međunarodnih i nacionalnih konsultanata, kao i međunarodnog i domaćeg tima stručnjaka. U okviru prethodnih konsultantskih misija, preliminarno je procenjena situacija, kao i potrebe, uz razgovore sa svim relevantnim zainteresovanim stranama. Na osnovu toga izvršena je priprema za izradu *Studiju vrednovanja šuma i finansiranja šumarstva Srbije*. Studija se sastoji iz dve podstudije, o vrednovanju šuma i o finansiranju šumarstva.

Podstudija o vrednovanju šuma, pružila je novu metodologiju vrednovanja šuma (proizvoda i usluga), zasnovanu na njihovoj ukupnoj ekonomskoj vrednosti (TEV) u određenoj godini. Rezultati studije su pokazali da je TEV nedrvnih proizvoda i usluga mnogo veći (5 do 8 puta), od vrednosti korišćenih drvnih proizvoda (npr. posečenog drveta). Sa aspekta ekoloških i socijalnih funkcija šuma, ovaj rezultat može služiti kao najznačajnija potvrda očekivane (prema *Strategiji razvoja šumarstva*, predlogu novog Zakona i NŠAP), povećane javne finansijske podrške, koja je potrebna za održavanje i unapređenje javnih funkcija šuma.

Podstudija o finansiranju šumarstva je pružila, pored ostalog, i scenarije za potrebnu finansijsku podršku šumama i šumarstvu. Ovi scenariji su razvijeni za potrebe implementacije *Strategije razvoja šumarstva* i predloga *Zakona o šumama*, i koriste se kao okvir za razradu NŠAP. U obzir su uzeti i resursi koji se mogu obezbediti kroz samo-finsiranje i kroz javno finansiranje sektora za pokrivanje ovih potreba. Pomenuto povećanje javnog finansiranja je, svakako, jedan od osnovnih preduslova za održivi razvoj i zaštitu šuma.

Rezultati navedenih podstudija, mogu pružiti izuzetnu osnovu za promociju javnog značaja šuma u Srbiji, a, u isto vreme, mogu služiti i kao potvrda predloženih zakonskih rešenja, posebno sa aspekta potrebne javne podrške.

⁴¹ Obuhvata: promociju korišćenja sredstava za zaštitu i unapređenje šuma, podršku učešću javnosti u procesu održivog upravljanja šumama, pripremu stručne literature, informacija i dokumentacije za potrebe sektora, promociju učešća zainteresovanih strana u procesu planiranja i donošenja odluka.

⁴² Uslov za obavljanje stručnih poslova u šumarstvu je licenca koju, prema predlogu nacarta ovog Zakona, izdaje novo-stvorena institucija Komora inženjera šumarstva Srbije.

Predložena metodologija vrednovanja šuma, trebala bi da se primenjuje i dalje razvija. Na osnovu nje potrebno je uspostaviti redovan sistem nacionalnog računovodstva u šumarstvu, ili vrednovanje šuma treba ustanoviti i podržavati podacima iz redovnih inventura šuma. Metodologija i rezultati scenarija finansiranja šuma biće korišćeni za potrebe NŠAP i ostale potrebe sektorskog planiranja.

Razvoj delova NŠAP vezanih za poboljšanje rada javne šumarske uprave i javne šumarske službe na centralnom nivou i uspostavljanje javne šumarske službe na operativnom nivou, zasnivao se na angažovanju međunarodnih i nacionalnih konsultanata za oblasti: izgradnje kapaciteta šumarske inspekcije; organizaciju mera podrške i savetovanja; razvoj službe za privatne šume i razvoj studije organizacije šumarstva i javne podrške sektoru.

Takođe, organizovan je trening za *cor-grupu* inspektora i “trenera”, koji će sprovesti mere savetovanja, kao i studijska putovanja i razmena iskustava sa odabranim zemljama razvijenog srednje-evropskog šumarstva.

Posle ovih aktivnosti, kroz anketu je izvršena identifikacija potreba za treningom stručnih lica koja će sprovesti savetovanje i vlasnika šuma, a, takođe, je pripremljen i plan edukacije (teoretski i praktičan) za Šumarsku inspekciju i Službu za privatne šume (u okviru JP Srbijašume).

U okviru dve međunarodne misije, održane su radionice i treninzi članova *cor-grupe* za šumarsku inspekciju i savetovanje, sa ciljem promocije savremenih metoda participacije i savetovanja u šumarstvu, kao i obuka u vezi izvođenja određenih šumskih radova (npr. prezentacija načina bezbednog obavljanja poslova seče i obaranja stabala). Kao rezultat izgradnje kapaciteta, za obavljanje funkcije trenera, stručno se kvalifikovalo 13 kandidata.

Nacionalni konsultanti i *cor-grupe* trenera za šumarsku inspekciju održali su i nekoliko regionalnih radionica za izgradnju kapaciteta šumarske inspekcije. Cilj je bio praktična primena odredbi zakona o šumama, sa posebnim naglaskom na promenu uloge u radu šumarskih inspektora, od restriktivne, ka preventivnoj/ savetodavnoj u sledećim pitanjima: način komunikacije sa vlasnicima šuma, prava i obaveze vlasnika šuma, posebno u slučaju novih vlasnika (crkva, manastiri), sprovođenje planova gazdovanja za privatne šume i ostala pitanja.

Ove aktivnosti praćene su i održavanjem dva treninga za zaposlene u Šumarskoj inspekciji i Službi za privatne šume (u okviru JP Srbijašume i Nacionalnog parka Tara), sa ciljem predstavljanja savremenih pristupa u komunikaciji u šumarstvu, participacije i savetovanja. Trening su održali nacionalni konsultanti i treneri iz *cor-grupe*, a treninzima je prisustvovao veliki broj šumarskih inspektora i inženjera (51).

U pogledu organizacionih pitanja, u okviru pripreme NŠAP-a, izvršeno je sledeće:

- pripremljen je nacrt sistematizacije radnih mesta u Upravi za šume, uključujući šumarsku i lovnu inspekciju, sa očekivanom i planiranom redukcijom broja šumarskih i lovnih inspektora. Takođe, izrađen je novi predlog opisa poslova i uputstava za pojedine aktivnosti, npr. novi metodi rada šumarskih inspektora, a obrađeno je i ocenjivanje rada Službe za šumarsku inspekciju i šumarskih inspektora;
- u predlogu sistematizacije radnih mesta Uprave za šume, planirano je uspostavljanje Koordinacione jedinice za podršku privatnim šumama i njihovim vlasnicima, kao začetak nove Agencije za šume;
- pripremljen je novi organizacioni koncept Službe za privatne šume u okviru JP Srbijašume, sa prilagođenom organizacijom i funkcijama, na osnovu projektnih predloga. Pripremljen je i nacrt Uputstava za obavljanje pojedinih aktivnosti Službe za privatne šume. Pripremljen je i predlog novog tipa Ugovora za obavljanje aktivnosti službe za privatne šume (od strane Uprave za šume), sa ciljem preciznog definisanja traženih usluga i obaveza javnih preduzeća (kao ugovorne strane), uz postepeno uvođenje novih aktivnosti i pristupa u šumarskom savetovanju. U cilju povećanja operativne efikasnosti Službe za privatne šume, započelo se sa kupovinom neophodne opreme (vozila, kompjutera, štampača, itd.), iz finansijskih izvora Uprave za šume.

- izrađena je finalna Studija organizacije javne šumarske uprave i službe i podrške šumarstvu privatnog sektora.

Kao što je planirano, dalju izgradnju kapaciteta će preuzeti nacionalne *cor-grupe* trenera (koordinatori šumarske inspekcije i savetodavne službe), koji će preneti svoja znanja o metodima i pristupima na druge zaposlene u ovim službama.

Kao rezultat ovakvog pristupa Šumarska inspekcija i Služba za privatne šume, bi trebale početi da se menjaju u funkcionalnom smislu, npr. dobijanjem više preventivne, nego restriktivne uloge, ili da imaju više savetodavni, nego administrativni karakter u odnosu na vlasnike šuma.

Prvi korak u implementaciji novog organizacionog modela je ostvaren predloženom sistematizacijom Uprave za šume, sa novom Koordinacionom jedinicom za podršku privatnim šumama (u okviru Uprave za šume). Pre toga uspostavljeno je radno mesto koordinatora jedinice.

Sledeći korak je učinjen u Šumarskoj i lovnoj inspekciji, predloženom redukcijom i novim opisom radnih mesta inspektora, a višak zaposlenih biće iskorišćen za uspostavljanje gore navedene koordinacione jedinice, ili kasnije nezavisne koordinacione službe u okviru nove Agencije za šume.

Dalja organizaciona reforma javne šumarske administracije, kao što je pomenuto uspostavljanje Agencije za šume i ovlašćivanje dodatnih (privatnih) organizacija za obavljanje poslova javne šumarske službe, zavisi od usvajanja predloga novog *Zakona o šumama*. Organizaciona reforma Službe za privatne šume u okviru javnih preduzeća, npr. u obezbeđenju veće nezavisnosti i boljeg funkcionisanja, čini se, da najviše zavisi od unutrašnjih procesa restrukturiranja javnih preduzeća, koji još uvek nisu dovoljno aktuelni.

Pripremljen je okvir za strateško planiranje organizacione i funkcionalne reforme u nacrtu NŠAP, za koji je Organizaciona studija služila kao tehnička podrška. Organizaciona i funkcionalna reforma veoma mnogo zavisi od zakonodavstva u šumarstvu i sa tim povezane finansijske podrške, tako da može biti izvodljiva i realna samo ako se osigura politička podrška.

Teme za izradu NŠAP obuhvatale su⁴³:

1. Ekološke i socijalne funkcije šuma, uključujući:

- korišćenje i očuvanje šumskih zemljišta i predela;
- očuvanje biodiverziteta šuma i njegov monitoring;
- zaštitu i monitoring zdravstvenog stanja šuma;
- zaštitu i očuvanje šumskog zemljišta od erozije, unapređenje funkcije zaštite voda;
- ublažavanje klimatskih promena u šumama (na osnovu Kioto smernica);
- zaštitu i održivo upravljanje zaštićenim prirodnim dobrima;
- unapređenje socijalnih funkcija šuma (rekreacija, turizam, zdravstvena, estetske vrednosti).

2. Proizvodne funkcije šuma i upotreba šumskih proizvoda, uključujući:

- korišćenje šumskih proizvoda (po kategorijama vlasništva);
- podizanje i negu novih šuma (po kategorijama vlasništva);
- biološku reprodukciju postojećih šuma, visokih i izdanačkih (po kategorijama vlasništva);
- sanaciju oštećenih sastojina (po kategorijama vlasništva);
- obezbeđivanje šumskog semena, sadnog materijala i očuvanje genetskih resursa;
- izgradnju i održavanje šumskih saobraćajnica (po kategorijama vlasništva);
- podršku razvoju marketinga i održive upotrebe (drvnih i nedrvnih) šumskih proizvoda;
- podršku održivom razvoju šumske (drvne i ostale) industrije.

⁴³ www.forestryprojectseriba.org

3. **Organizaciju javne šumarske uprave, službe i podrške, uključujući:**
 - razvoj javne administracije i službe (centralni i operativni nivo, državne i privatne šume);
 - podršku vlasnicima šuma i njihovim udruženjima;
 - podršku malim preduzećima, vezanim za šume i šumarstvo.
4. **Šumarsko planiranje, monitoring, vrednovanje i promocija, uključujući:**
 - planiranje (na nivou: nacionalnom, regionalnom, gazd. jed., operativnom), inventure i katastar;
 - funkcije šuma i njihovo vrednovanje;
 - monitoring implementacije NŠAP;
 - odnose sa javnošću.
5. **Šumarsku edukacija i razvojni rad, uključujući:**
 - plan šumarske edukacije;
 - plan šumarskog istraživanja i razvojnog rada.

Aspekti Nacionalnog šumarskog akcionog programa vezani za privatne šume biće detaljnije obrađeni u narednim poglavljima studije.

5. RAZVOJ POLITIKE ŠUMARSTVA PRIVATNOG SEKTORA

Kao što je u prethodnom poglavlju već istaknuto, nakon političkih promena u Srbiji, napravljeni su značajni koraci i u uspostavljanju strateških i zakonskih okvira razvoja šumarstva i formulacije Nacionalnog šumarskog programa.

U okviru redefinisanja uloga i odgovornosti u sektoru, naglašen je značaj **privatnog sektora**, a posebna pažnja pružena je razvoju adekvatne savetodavne službe za privatne šume.

Do 2006. godine Srbija nije imala sveobuhvatnu strategiju razvoja šumarstva, a određeni strateški ciljevi su definisani kroz zakonska rešenja i pojedine dokumente⁴⁴. Kao rezultat saradnje Uprave za šume, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije i Organizacije Ujedinjenih Nacija za hranu i poljoprivredu, kroz projekat "Razvoj sektora šumarstva u Srbiji" (GCP/FRY/003/FIN)⁴⁵, pripremljen je dokument *Strategije razvoja šumarstva Republike Srbije* koji je usvojen 2006. godine.

5.1. STRATEŠKI ASPEKTI

U Strategiji se, vezano za status i brigu o privatnim šumama, naglašava da: "... istaknuta odgovornost države u rešavanju skoro svih bitnih problema tog dela šumskog fonda, od utvrđivanja stanja šuma pa do organizovanja šumovlasnika, zahteva preuzimanje inicijative države, naročito u slučajevima kada izostane inicijativa vlasnika, kao i odlučne izvršne uloge, kako bi se uspostavio i dostigao istovetan odnos prema šumi bez obzira na svojinski oblik. Cilj je unapređenje stanja privatnih šuma i održivi razvoj privatnog šumarstva u okviru ruralnog razvoja" (2006/b:19).

Za postizanje ovog cilja planirane su sledeće mere (2006/b):

- utvrđivanje stanja šuma u privatnom vlasništvu i razvoj sistema planiranja i kontrole gazdovanja privatnim šumama;

⁴⁴ Petogodišnji programi razvoja šumarstva (1996/a; 1996/b; 2000).

⁴⁵ Za dve godine trajanja projekta (www.forestserbia-fao.sr.gov.yu), u kome je akcenat stavljen na definisanju Strategije, novog Zakona o šumama i optimalne organizacione strukture i izgradnju kapaciteta Uprave za šume, održano je više od 30 radionica, intervjuisano je više od 400 predstavnika različitih institucija, i sprovedeno je ispitivanje sa više od 300 anketa, vezanih za sektorske probleme i potrebne reforme.

- stručna i finansijska podrška organizovanju vlasnika šuma u cilju jačanja njihovih sposobnosti u realizaciji održivog gazdovanja šumama;
- stvaranje efikasnog sistema podrške vlasnicima privatnih šuma i osnivanju malih i srednjih preduzeća u šumarstvu i srodnim delatnostima;
- stvaranje zakonskih preduslova za nesmetano sprovođenje održivog gazdovanja u slučajevima kada vlasnici nisu u mogućnosti, ne žele ili nemaju interes da sprovedu planska dokumenta, čime ugrožavaju opšti interes i interes drugih vlasnika šuma;
- Vlada će stvaranjem normativnih preduslova omogućiti i merama ekonomske politike⁴⁶ podsticati ukрупnjavanje šumskih poseda u privatnom vlasništvu i onemogućiti dalju fragmentaciju šumskih poseda;
- Vlada će optimalno koristiti raspoložive mere ekonomske politike i obezbediti stalna i dugoročna finansijska sredstva za podsticaj vlasnicima privatnih šuma, kako bi se obezbedila zaštita i unapredilo stanje šumskih resursa u privatnom vlasništvu.

Strategija ukazuje i na potrebu razvoja **malih i srednjih preduzeća u šumarstvu**. Tradicionalni značaj šume za stanovnike seoskih krajeva, uglavnom za zadovoljenje njihovih osnovnih potreba za ogrevnim drvetom i drvnom građom, unapređen je kroz preduzetničke aktivnosti u šumarstvu i srodnim granama.

Osnovni cilj osnivanja i razvoja malih i srednjih preduzeća u šumarstvu je povećanje doprinosa sektora šumarstva ekonomskom i društvenom razvoju Republike Srbije (2006/b). Prema strategiji, MSP u šumarstvu treba da obezbede povećanje životnog standarda građana Srbije, naročito u seoskim područjima, povećaju zaposlenost i obezbede ujednačen regionalni razvoj.

Pored Strategije razvoja šumarstva Republike Srbije, postoji još nekoliko sektorskih politika koje utiču na šumarstvo privatnog sektora, kao što je *Strategija Razvoja Poljoprivrede*⁴⁷, koja sadrži određene elemente politike šumarstva kao dela ruralnog razvoja. Takođe, postoji još nekoliko strategija koje se nalaze u procesu usvajanja, kao što su *Strategija održivog razvoja* i *Strategija ruralnog razvoja*.

U vezi sa direktnim merama za unapređenje aktivnosti MSP u šumarstvu i industriji baziranoj na šumskim proizvodima, postoji i *Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva* za period 2003-2008. godine⁴⁸.

Glavne strateške smernice su podrška malim i srednjim preduzećima u primarnom sektoru, podrška institucija, sa osvrtom na interes preduzeća, rešavanje zakonskih ograničenja, finansijska podrška, obrazovanje i obuka, promocija izvoza, sektorska analiza, tehnička podrška i nacionalna promocija, sprovođenje i ocenjivanje strategije.

Strategija razvoja šumarstva, zajedno sa drugim strategijama koje su međusobno povezane i utiču jedna na drugu, trebale bi da obezbede značajan razvoj šumarstva privatnog sektora u Srbiji.

⁴⁶ Za postizanje postavljenih ciljeva moraju se obezbediti odgovarajuće **mere ekonomske politike** u vidu podsticajnih finansijskih sredstava za sledeće namene: podizanje novih šuma i šumskih pojaseva; nega novopodignutih šumskih zasada do prve selektivne prореde komercijalnog karaktera; obnova visokih šuma; nega visokih šuma; sanacija ugroženih sastojina; indirektna konverzija izdanačkih sastojina; direktna konverzija izdanačkih sastojina i rekonstrukcija degradiranih visokih šuma; izgradnja i održavanje šumskih saobraćajnica. Predviđeni obim radova, kao i troškovi, dati su u *Studiji finansiranja sektora šumarstva* (2007/b).

⁴⁷ *Strategija razvoja poljoprivrede Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 78/05, Beograd.

⁴⁸ *Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva*. Službeni glasnik Republike Srbije br. 45/03, Beograd. Ova strategija predpostavlja korišćenje potencijala MSP i preduzetništva u doprinosu opštem razvoju Srbije i povećanju broja radnih mesta, povećanju ekonomskog rasta i ubrzanju regionalnog razvoja.

5.2. POSTOJEĆI ZAKONODAVNI I ORGANIZACIONI ASPEKTI

Zakonski okviri vezani za šumarstvo privatnog sektora definisani su *Ustavom Republike Srbije* iz 2006. godine i postojećim *Zakonom o šumama* iz 1991. godine. U opticaju je i predlog novog *Zakona o šumama*⁴⁹, koji će, nakon usvajanja doneti značajne izmene u skladu sa *Strategijom razvoja šumarstva*.

Članom 86, *Ustava Republike Srbije*⁵⁰, definisano je da su privatna i državna vlasnička prava jednaka i da imaju istu zakonsku zaštitu. Ipak, članom 87 propisano je da su svi prirodni resursi dobra od opšteg interesa, te su zbog toga u vlasništvu države. Ovaj član ne definiše status privatnih šuma na adekvatan način, jer se konsekvatno one ne smatraju dobrom od opšteg interesa, što predstavlja problem za usvajanje novog *Zakona o šumama* i definisanje mera za sprovođenje zakona u svim oblicima vlasništva (2006/a).

Članom 88, *Ustava*, definiše se razlika između šuma i šumskog zemljišta, a šumsko zemljište se ne smatra dobrom od opšteg interesa. Prema tome, privatno šumsko zemljište može biti korišćeno slobodno, a zakon može ograničiti korišćenje, samo u slučajevima, kada se može ugroziti životna sredina i interesi drugih vlasnika (2006/a).

5.2.1. Vlasnici privatnih šuma

Postojeći *Zakon o šumama* (1991), propisuje da: „...šume kao dobro od opšteg interesa, moraju da se održavaju, obnavljaju i koriste tako da se: očuva i poveća njihova vrednost i opštekorisne funkcije, obezbedi trajnost i zaštita i stalno povećanje prirasta i prinosa“ (član 2). Ovim zakonom su, u tu svrhu, formirana šumska područja „...radi racionalnog sprovođenja mera gazdovanja šumama, šumskim zemljištem i drugim potencijalima šuma na određenoj teritoriji“ (član 5). Na ovaj način, propisano je da se operacije gazdovanja šumama moraju jednako sprovesti u svim šumama, bez obzira na vlasništvo.

Postojeći *Zakon o šumama* iz 1991. godine, zasniva se na starim konceptima šumarstva i napravljen je za prošlo vreme i prevaziđene političke, socijalne i ekonomske uslove. Ne odnosi se, niti se poziva na bilo koju usvojenu rezoluciju ili razvojni koncept sa međunarodnih sastanaka od Rio de Ženeira (1992) o zaštiti i održivom upravljanju životnom sredinom, prirodnim resursima i šumom. U *Zakonu o šumama*, ne postoje ni implikacije stavova u vezi 64 međunarodne konvencije i ugovora, ratifikovanih od strane predhodnih država (SFRJ, SRJ, SCG), i sadašnje Vlade, obuhvaćene ovim Zakonom. (Nonic *et al*, 2007)

Prema važećem *Zakonu o šumama* (1991), vlasnici šuma imaju sledeće **obaveze** (članovi: 38, 39, 47, 54):

- obavezni planovi gazdovanja šumama;
- obavezna doznaka stabala pre seče;
- obavezno plaćanje naknade za posečeno drvo⁵¹;
- obavezno žigosanje posečenog drveta i izdavanje propratnice za transport.

Ovaj zakon, ni na jednom mestu, ne propisuje mogućnost pružanja **indirektnih**⁵² ili **direktnih**⁵³ mera **podrške** vlasnicima šuma. Podrška vlasnicima šuma je u inicijalnoj fazi, i većinom je realizovana u okviru

⁴⁹ Predlog zakona o šumama verzija 5.0. 2008. (www.forestryprojectserbia.org)

⁵⁰ *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 83/06.

⁵¹ Svaki vlasnik šume koji vrši seču u svom posedu u obavezi je da plati naknadu za posečeno drvo u iznosu od 3 % ukupne tržišne vrednosti drveta (po cenovniku JP Srbijašume), službi za privatne šume, koja ta sredstva uplaćuje u državni budžet. Cilj ove naknade je poboljšanje stanja šuma i zaštita šuma, međutim, problem je što većina sredstava koja se prikupe iz ovih naknada idu u državni budžet i investiraju se u državne, a ne u privatne šume.

⁵² **Indirektne mere podrške** se sastoje u stalnom i organizovanom pružanju podrške kroz savetovanje, obrazovanje i obuku, stručno-tehničku pomoć i pomoć udruživanju vlasnika privatnih šuma. Cilj pružanja indirektnih mera podrške vlasnicima privatnih šuma je da dobiju što bolje znanje i veštine za rad u šumi, pravi pogled i svest o

pomenutog FAO projekta, kroz aktivnosti na razvoju kapaciteta javne šumarske administracije i podrške udruženjima vlasnika šuma. Aktivnosti su obuhvatale radionice i edukaciju vlasnika šuma.

Javno preduzeće za gazdovanje šumama "Srbijašume" je osnovano prema važećem Zakonu o šumama (1991, član 9). Delatnost javnog preduzeća, pored poslova gajenja, zaštite šuma, proizvodnje drvnih sortimenata i dr., obuhvata i "vršenje stručnih poslova u šumama sopstvenika i unapređivanje i korišćenje opšte-korisnih funkcija svih šuma bez obzira na vlasništvo" (član 10). Na taj način, obavljanje stručno-tehničkih poslova u privatnim šumama je od strane države povereno JP Srbijašume i JP Nacionalnih parkova, za šume koje se nalaze na teritorijama u njihovoj nadležnosti.

Sadašnji model tehničke podrške vlasnicima šuma, kroz službe za privatne šume u okviru javnih preduzeća za gazdovanje šumama pokazao se kao neefikasan, kao i prethodni, kada je podrška bila pružana od strane opštinskih službi⁵⁴.

Javna preduzeća nemaju dovoljno razvijene tehničke i organizacione kapacitete, a nemaju ni jasan interes da uspešno obavljaju poverene poslove u privatnim šumama, što predstavlja značajnu prepreku za poboljšanje gazdovanja privatnim šumama (Beguš, 2006).

Najveći nedostatak sadašnjeg sistema organizovanja stručno-tehničke službe u privatnim šumama je jasan **sukob interesa**. Naime, "glavni zadatak JP je, definitivno, gazdovanje šumama u državnom vlasništvu, tako da je očekivano da privatne šume ne budu na prvoj liniji. Pored toga, obezbeđenje službe za privatne šume izaziva sukobe interesa, pošto šumari ne mogu da budu nezavisni u doznakama i savetovanju" (Beguš, 2006).

Takođe, problem **finansiranje** službe za privatne šume nije rešen na adekvatan način. U tom pogledu je situacija veoma kompleksna, jer Uprava za šume, svake godine, potpisuje ugovor sa javnim preduzećima, kojim definiše obim i zadatke stručno-tehničkih poslova u privatnim šumama. Sa jedne strane se, dakle, nalazi Uprava za šume, koja uplaćuje određena sredstva na račun JP Srbijašume, za obavljanje stručno-tehničkih aktivnosti u privatnim šumama, a sa druge strane je JP Srbijašume, koje bi ta sredstva trebalo da koristi za navedene aktivnosti.

U finansijskom smislu radi se o iznosu od oko 1,2 miliona € godišnje, koji se namenski izdvaja za: izradu privremenih godišnjih planova, doznaku stabala za seču, žigosanje posečenog drveta, izdavanje propratnica, kontrolu izvršenih radova, aktivnosti na zaštiti šuma, izradi planova za pošumljavanje, skupljanje podataka o šumskim parcelama, saveovanje i edukaciju vlasnika šuma. Međutim, od svih navedenih aktivnosti, sprovode se, pre svega, one vezane za administrativne procedure, kao što su doznaka, žigosanje i izdavanje propratnica za posečeno drvo.

Sledeći ozbiljan problem u pogledu podrške privatnim šumama predstavlja **neadekvatna organizaciona struktura** službe za privatne šume (Grafikon G-5.1), u okviru JP Srbijašume⁵⁵. Ova služba ne funkcioniše kao zasebna i jedinstvena organizaciona celina, do nedavno nije imala ni svog rukovodioca – koordinatora, a, pored toga, u okviru nje nedostaju vertikalna koordinacija i komunikacija sa regionalnim i lokalnim nivoima.

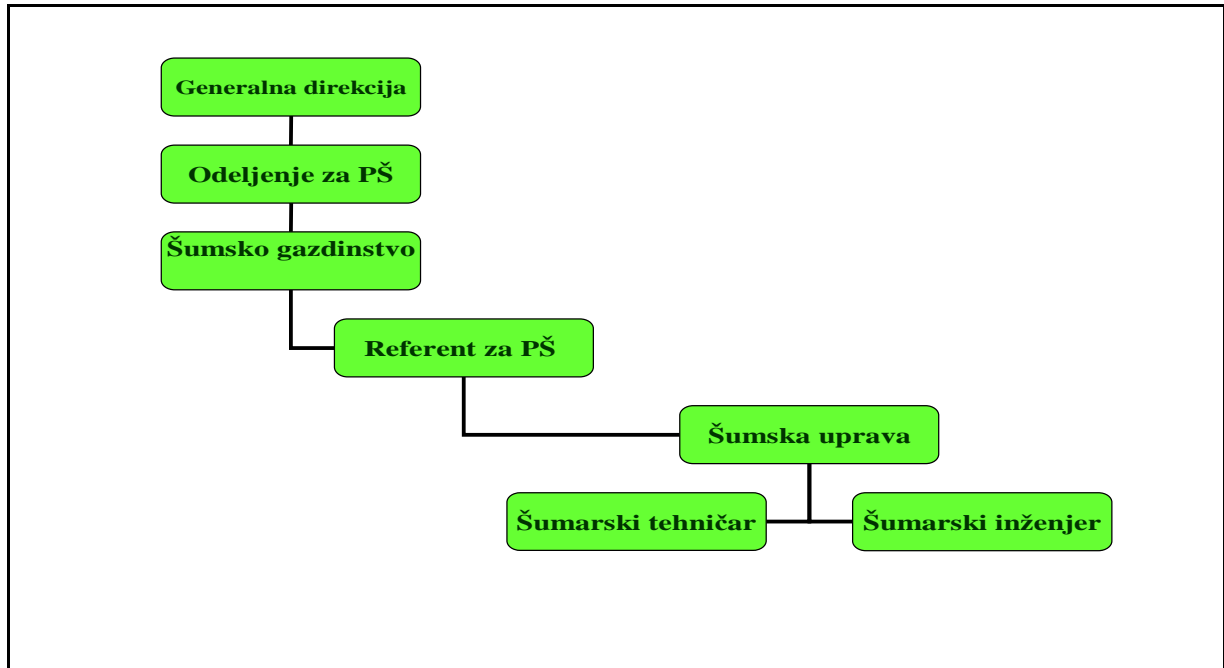
značaju šuma, da na uspešan način gazduju svojim šumama u skladu sa zahtevima održivosti i multifunktionalnosti, a da pri tom zadovolje svoje potrebe i očekivanja od šume (Nonic, 2004).

⁵³ **Direktne mere podrške** se odnose na poslove u privatnim šumama koje vlasnici šuma sami ne mogu da finansiraju ili nemaju interesa za tim kroz finansiranje i sufinansiranje određenih radova i davanje subvencija (Nonic, 2004)

⁵⁴ Pre 1992. godine, opštinske službe su obavljale sve aktivnosti u privatnim šumama. U periodu po usvajanju Zakona o šumama, 1991. godine, javno preduzeće je preuzelo preko 500 šumara iz opština, koji su, do tada, bili plaćani iz državnog budžeta.

⁵⁵ Kada je 1992 osnovano JP "Srbijašume", sastojalo se od generalne direkcije sa 7 sektora strateških poslova i 27 šumskih gazdinstava. Sada se sastoji iz generalne direkcije sa 8 sektora strateških poslova i 17 šumskih gazdinstava koja pokrivaju teritoriju Srbije bez pokrajina. U okviru ovih šumskih gazdinstava posluje 66 šumskih uprava.

GRAFIKON G -5.1. ORGANIZACIJA SLUŽBE ZA PRIVATNE ŠUME U JP "SRBIJAŠUME"



IZVOR: Statut JP "Srbijasume"(1992).

Organizacija Službe za privatne šume podeljena je na više nivoa:

- I. **nivo:** pri Generalnoj direkciji JP Srbijašume, u Sektoru za šumarstvo i zaštitu prirode, nalazi se Odeljenje za privatne šume, na čijem čelu se nalazi rukovodilac odeljenja. On prikuplja i obrađuje podatke koji stižu iz šumskih gazdinstava u direkciju JP i prezentuje ih izvršnim direktorima, i koordinira rad samostalnih referenata koji su u šumskim gazdinstvima;
- II. **nivo:** u svakom Šumskom gazdinstvu, pri Službi za plan i razvoj, nalazi se referat ili služba za privatne šume (u zavisnosti od ŠG). Poslove u privatnim šumama obavlja samostalni referent za privatne šume. Samostalni referent radi godišnje planove gazdovanja u privatnim šumama i koordinira njihovo sprovođenje na nivou šumskog gazdinstva i šumskih uprava;
- III. **nivo:** u šumskim upravama poslove u privatnim šumama obavljaju referenti za privatne šume i šumarski tehničari. Referent za privatne šume koordinira i organizuje radove šumara za privatne šume: doznaku, pošumljavanje, zaštitu šuma, itd.
- IV. **nivo:** šumarski inženjeri i tehničari vrše doznaku, žigovanje posećenog drveta, kontrolu seče u šumama i ostalih aktivnosti na površini za koju su odgovorni. Doznaku u visokim šumama rade šumarski inženjeri, dok u izdanačkim šumama doznaku vrše šumarski tehničari.

Sadašnji broj zaposlenih u Službi za privatne šume u okviru JP Srbijašume je 320. Njihove aktivnosti su, uglavnom, vezane za doznaku i žigovanje ogrevnog i tehničkog drveta i izdavanje propratnica za prevoz drveta. Zbog toga, oni "nemaju dovoljno vremena za druge aktivnosti, posebno ne za savetodavne aktivnosti. Takođe oni nemaju ni dovoljno znanja i veština za savetovanje. Zaposleni na terenu nisu motivisani, materijalni i finansijski radni uslovi su loši, a i ako bi oni želeli da budu obrazovani i informisani, nemaju mogućnosti za to" (Beguš, 2006).

U nedostatku Zakonom o šumama (1991), propisanog programa gazdovanja za privatne šume (član 24), JP Srbijašume obavlja stručno-tehničke poslove na osnovu privremenih godišnjih planova gazdovanja za

privatne šume⁵⁶. Ove planove izrađuju JP Srbijašume, a usvaja ih Uprava za šume. Godišnji planovi se rade za teritoriju šumskog gazdinstva, po katastarskim opštinama koje se nalaze na teritoriji gazdinstva.

Komunikacija između vlasnika šuma i šumara se odvija, uglavnom, u pravcu od šumara, prema vlasniku i, većinom, je vezana za obaveze zakonske procedure. Savetodavna službe ne postoji, što je i razumljivo, zbog veoma komplikovanih procedura. Ipak, ne može se reći da savetodavne aktivnosti ne postoje, naprotiv, često ih ima tokom doznake, ali one nisu koordinirane i sistemski organizovane.

Sadašnja organizacija stručno-tehničke službe za privatne šume i nedostatak organizovane savetodavne službe ne zadovoljava ni potrebe vlasnika, ni zahteve države za održivim gazdovanjem i poboljšanjem stanja privatnih šuma. Reorganizacija stručno-tehničke službe i uspostavljanje savetodavne službe je prioritetan uslov za dalje poboljšanje stanja privatnih šuma i ekonomskog stanja vlasnika (Nonic *et al*, 2007).

5.2.2. Mala i srednja preduzeća u šumarstvu

Do 2000. godine razvoj **sektora malih i srednjih preduzeća** u Srbiji je bio dosta usporen. *Zakonom o šumama* iz 1991. godine, bilo je predviđeno da delatnost korišćenja šuma pređe u posebno preduzeće kome će JP Srbijašume poveravati ove poslove. Ovaj predlog nikada nije realizovan i JP Srbijašume su vršile poslove korišćenja šuma u sopstvenoj režiji, sve do 2001. godine.

U važećem *Zakonu o šumama* (1991), termin mala i srednja preduzeća u šumarstvu se ne spominje, tako da ne postoji ni odgovarajuća zakonska regulativa vezana za njih. Kao što je pomenuto, postojeći zakon, je definisao, samo, ulogu JP Srbijašume i proklamovao ga za jedino preduzeće koje gazduje državnim šumama i vrši njihovo korišćenje.

Do 2000. godine JP Srbijašume je bilo vlasnik i četiri preduzeća iz oblasti prerade drveta i jednog preduzeća koje se bavilo proizvodnjom hrane, mineralne vode i prometom poljoprivrednih proizvoda.

Na osnovu programa ekonomskih, organizacionih i tehnoloških promena, od 2001. godine je otpočeo proces restrukturiranja JP "Srbijašume", koji je obuhvatao:

- privatizaciju zavisnih preduzeća;
- izdvajanje „*non-core*“ delatnosti;
- izdavanje šumske mehanizacije u zakup, sa pravom otkupa i pretvaranje zaposlenih u poslovne partnere;
- optimalizaciju i smanjenje broja zaposlenih kroz socijalni program;
- reorganizaciju delova preduzeća koji prave gubitke u poslovanju.

Reorganizacija JP "Srbijašume" podrazumevala je i smanjenje broja radnika, kojima je putem socijalnih programa ponuđeno da dobrovoljno napuste preduzeće, uz mogućnost da preuzmu deo mehanizacije, i, eventualno, postanu poslovni partneri JP u korišćenju šuma.

U toku 2006. godine ugovor sa JP Srbijašume, potpisalo je 342 MSP za izvođenje radova u korišćenju šuma. Struktura preduzeća koja su angažovana u pružanju ovih usluga je vrlo heterogena⁵⁷.

Osnovne **karakteristike** MSP u šumarstvu su:

- na tržištu se nalazi veliki broj preduzeća, između kojih vlada velika konkurencija;
- poslove, uglavnom, vrše za JP Srbijašume;

⁵⁶ Njima se vrši planiranje gajenja, nega, zaštita i iskorišćavanje privatnih šuma, po opštinama i po katastarskim opštinama u okviru jedne opštine. Godišnji plan važi, samo, za godinu za koju se donosi. Predlog godišnjeg plana za gazdinstvo usvaja, najpre, Upravni odbor JP, a, zatim, se daje na usvajanje Upravi za šume.

⁵⁷ Interni podatak JP "Srbijašume".

- oslanjaju se, uglavnom, na (skromna) sredstva sa kojima raspolažu;
- preduzeća se brzo prilagođavaju potrebama tržišta;
- preduzeća se bave i delatnostima za koja nisu registrovana⁵⁸;
- svi članovi porodice su obično i radnici ovih preduzeća;
- imaju vrlo malo specijalizovanih šumarskih kadrova⁵⁹.

U pogledu **ostalih delatnosti** u šumarstvu MSP se, uglavnom, osnivaju za:

- prikupljanje i preradu nedrvenih šumskih proizvoda (drveni ugalj, lekovito bilje i čajevi, eterična i terpentinska ulja, gljive, divlje voće, med i proizvodi od meda, itd.);
- pružanje usluga u oblasti turizma, ugostiteljstva i rekreacije;
- lov i ribolov, itd.

Glavni **problemi** sektora su, pre svega, finansijske i institucionalne prirode, kao što su:

- potreba za jasnim definisanjem uloge, načina i modela za uspostavljanje partnerstva javnog i privatnog sektora u finansiranju potreba MSP;
- nedostatak potrebnih finansijskih sredstava za finansiranje (direktne i indirektno) podrške MSP sektoru;
- nepostojanje odgovarajućih institucija i kadrova koji bi bili osposobljeni za koordinaciju aktivnosti podrške unapređenja MSP sektora;
- nedostatak odgovarajuće komunikacije i razmene informacija između Uprave i MSP sektora;
- potreba za jačanjem svesti o značaju inovacija za konkurentnost preduzeća, kao i potreba za animiranjem stanovništva u ruralnim sredinama za ostvarivanje ovih aktivnosti.

Institucije uspostavljene po modelu kreiranom u socijalističkom periodu, bile su usmerene da pružaju servis velikim državnim preduzećima ili zadrugama, pa, kao takve, nisu u stanju da se u kratkom vremenskom periodu prilagode promenjenim uslovima privređivanja - tržišnoj ekonomiji i orijentaciji prema šumarstvu malog poseda i MSP.

Tipični primer za to je i **Privredna komora**, odnosno granska udruženja u okviru nje, u čijem radu su nekada aktivno učestvovali gotovo svi državni kombinati i „državne zadruge“, kao i državna prerađivačka industrija. Slična situacija je i danas, s tom razlikom da su se, u međuvremenu, gotovo svi proizvodni subjekti privatizovali (pogotovu u sektoru drvne industrije), pa je, u pogledu sektora šumarstva, nelogično da jedna tako glomazna i bogata institucija održava celu infrastrukturu kako bi pružala usluge samo malom broju postojećih državnih preduzeća.

5.3. PREDLOŽENI ZAKONODAVNI I ORGANIZACIONI ASPEKTI

Osnovu za sprovođenje Strategije razvoja šumarstva predstavljaće *novi Zakona o šumama*, na kome se radi od 2004. godine.

5.3.1. Vlasnici privatnih šuma

Predloženi Nacrt *Zakona o šumama* (2007/a) zadržava, još uvek, neke odredbe starog zakona, vezane za: doznaku, plaćanje nadoknade za posečeno drvo, žigosanje i izdavanje propratnica, (*članovi: 43, 45, 84*).

⁵⁸ Primer za to su pilane ili ćumurane, koje poseduju neka MSP, iako za to nisu registrovana.

⁵⁹ Većina zaposlenih u MSP u šumarstvu nisu kvalifikovani za obavljanje poslova u šumarstvu, ili poseduju neodgovarajuće obrazovanje.

Ipak, po predlogu novog Zakona (2007/a), **poslove od javnog interesa** u privatnim šumama mogu vršiti i sami vlasnici šuma, udruženja vlasnika šuma, ili pravna lica kojima država poverava ove poslove. U tom smislu, novim zakonom se vlasnicima daje i pravo izbora stručno-tehničke i savetodavne službe, a, takođe, predviđaju se i indirektna i direktna mere podrške vlasnicima šuma, kao i podrška interesnom organizovanju vlasnika (*članovi 79, 80*).

Osnovnu novinu predstavlja predlog osnivanja **Agencije za šume**, koja bi obavljala poslove Javne šumarske službe (*član 69*), što je po važećem zakonu u nadležnosti javnih preduzeća.

Kao osnovne aktivnosti Agencije, vezane za privatne šume, predložene su (*član 70*):

- stručni i koordinativni poslovi⁶⁰;
- savetodavni poslovi za vlasnike privatnih šuma;
- sprovođenje direktnih mera podrške vlasnicima privatnih šuma, kroz obezbeđivanje subvencija, koordinaciju izgradnje šumske infrastrukture, kao i izvođačke poslove, pod kojima se podrazumeva i izvođenje indirektnih mera podrške vlasnicima privatnih šuma.

Nacrt novog Zakona o šumama (2007/a), predviđa da poslove korišćenja i zaštite šuma vrše sami vlasnici, a da stručne i savetodavne poslove u privatnim šumama mogu vršiti za to registrovana i ovlašćena pravna lica (*član 79*).

Zakon vrši i kategorizaciju vlasnika, na osnovu površine pod šumom koju poseduju, pa su tako svi vlasnici koji imaju površine pod šumom veće od 100 ha, obavezni da izrade osnovu gazdovanja šumama. Takođe, dužni su da organizuju i službu za gazdovanje šumama ili da angažuju registrovano lice koje će obavljati stručno-tehničke poslove (*član 21*).

Vlasnici manjih poseda, obavezni su da imaju program gazdovanja šumama, a na njihovom posedu stručne i tehničke poslove obavljaju registrovana lica, kojima je država to poverila, što se finansira iz Budžeta Republike Srbije (*član 25*).

Nacrt Zakona o šumama (2007/a), pruža i mogućnost interesnog organizovanja vlasnika šuma, i predviđa sledeća aktivnosti udruženja vlasnika šuma (*član 80*).

- informisanje članova, u saradnji sa Agencijom za šume, o programima, procedurama i mogućnostima podrške šumarstvu privatnog sektora i ruralnom razvoju;
- neposrednu koordinaciju podrške vlasnicima šuma;
- obavljanje stručno-tehničkih poslova u privatnim šumama;
- zastupanje interesa članova udruženja.

Udruženja vlasnika šuma, kao i ostali oblici saradnje i organizovanja, koji vlasnicima privatnih šuma omogućuju učešće u definisanju i sprovođenju mera šumarske politike, veoma su značajan korak u ostvarivanju svih ciljeva definisanih u *Strategiji razvoja šumarstva* Republike Srbije.

Mere propisane Strategijom razvoja šumarstva, zajedno sa institucionalnim i zakonskim rešenjima predloženim u predlogu novog Zakona o šumama, daju realnu i čvrstu osnovu za razvoj šumarstva privatnog sektora (Milijić *et al*, 2007).

Ipak, realizacija ovih mera, uz obezbeđenje neophodnih finansijskih sredstava, zahteva i usvajanje novih zakonskih rešenja i izgradnju neophodnih institucionalnih i stručnih kapaciteta.

⁶⁰ Prema Nacrtu novog Zakona o šumama (2007/a), stručni poslovi se sastoje od: pripreme stručnih osnova za strateško, opšte, regionalno, šumsko-razvojno i lovno planiranje; analize efikasnosti zakonskih odredbi i pripreme stručnih osnova za izradu zakonskih propisa; pripreme ostalih stručnih osnova vezanih za sektor šumarstva; formiranje i održavanje informacionog sistema u šumarstvu i baza podataka; stručne koordinacije i nadzora nad planiranjem gazdovanja šumama i divljači; pripreme i odobravanja godišnjih planova korišćenja finansijskih sredstava; koordinacije nacionalne inventure šuma i monitoringa stanja šuma; praćenja i kontrole radova na unapređenju i zaštiti šuma (*član 70*).

5.3.2. Mala i srednja preduzeća u šumarstvu

U Nacrtu novog *Zakona o šumama* (2007/a), se prepoznaju postojeće preduzetničke aktivnosti, jer se ističe da mala i srednja preduzeća, mogu obavljati korišćenje šuma, gajenje šuma, izgradnju puteva, ako su registrovana u tu svrhu i ako ispunjavaju uslove pretpostavljene vezanim propisima (*članovi: 44, 99*).

Nacrt *Zakona o šumama* (2007/a), daje mogućnost i za osnivanje konsultantskih agencija u šumarstvu, koje mogu obavljati planiranje gazdovanja šumama, zaštitu šuma, gajenje šuma, savetodavnu i tehničku podršku vlasnicima i malim i srednjim preduzećima u šumarstvu (*član 79*). Preduslov za njihov rad jeste da zaposleni moraju imati obnovljivu licencu, izdatu od strane Komore inženjera šumarstva Srbije, institucije čije je osnivanje, takođe, predviđeno ovim predlogom zakona (*član 94*).

Može se zaključiti da, mogućnosti koje su ponuđene Nacrtom *Zakona o šumama*, predstavljaju dosta povoljno i racionano rešenje za razvoj sektora MSP u šumarstvu. Ovim predlozima se izbegava i nepotrebno administriranje, jer se osnovnim preduslovima, vezanim za registraciju poslova u šumarstvu i licenci za lica koja rade šumarstvu, a zaposlena su u MSP i konsultantskim agencijama, obezbeđuje samo neophodni nivo kvaliteta, koji zahteva orijentacija ka održivom gazdovanju.

U okviru FAO projekta "Razvoj sektora šumarstva u Srbiji" testirana je **MA&D**⁶¹ metodologija (metoda analize tržišta i razvoja), kao jedan od mogućih pristupa u radu šumarske savetodavne službe.

Prvenstvena svrha MA&D metodologije je identifikacija mogućnosti osnivanja i rada malih i srednjih preduzeća u oblasti šumarstva. Glavni cilj savetodavne podrške je povećanje doprinosa šumarskog sektora ekonomskom i društvenom razvoju Republike Srbije (Nicholson *et al*, 2006).

Ostvarivanje postavljenih ciljeva sprovedeće se primenom sledećih mera:

- proširenjem i jačanjem kapaciteta javne šumarske službe za savetodavne poslove na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou (Uprava za šume/ Agencije), i
- podrškom osnivanju i razvoju malih i srednjih preduzeća za obavljanje poslova u šumarstvu i ostalim delatnostima vezanim za šumu.

Prva mera će se realizovati kroz aktivnosti obrazovanja i osposobljavanja kadrova za poslove planiranja, sprovođenja i koordiniranja osnivanja i razvoja malih i srednjih preduzeća, primenom MA&D metodologije na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Druga mera će se realizovati kroz aktivnosti sprovođenja projekata osposobljavanja sadašnjih i budućih vlasnika malih i srednjih preduzeća za osnivanje i razvoj uspešnih preduzeća u oblasti šumarstva, primenom MA&D metodologije.

U tom smislu, osnivanje i razvoj malih i srednjih preduzeća u šumarstvu i finansijska podrška vlasnicima privatnih šuma i njihovim udruženjima, predstavlja prioritarno područje razvoja usluga na izvođenju radova, drugim proizvodnim delatnostima u šumarstvu i razvoju šumarstva privatnog sektora.

6. ŠUMARSTVO PRIVATNOG SEKTORA U PROCESU SRŠ/NŠP

Kao što je već pomenuto, država je prepoznala značaj šumarstva privatnog sektora, i njegova uloga je jasno naglašena u *Strategiji razvoja šumarstva Republike Srbije* iz 2006. godine. Mere koje su propisane u *Strategiji* daju realnu i solidnu osnovu za razvoj šumarstva privatnog sektora, poboljšanje stanja šuma i ekonomske situacije vlasnika. Takođe, te mere daju perspektivu za razvoj seoskih područja.

Proces razvoja NŠAP u delu vezanom za šumarstvo privatnog sektora započeo je podrškom u osnivanju i razvoju udruženja vlasnika šuma, na osnovu iskustava prethodnog FAO-TCP.

⁶¹ Analiza tržišta i razvoj (Marketing Analysis & Development).

Prva aktivnost, bila je pružanje pomoći u procesu registracije novih pilot udruženja vlasnika šuma i promocije udruživanja vlasnika šuma. Realizovano je više radionica, koje su se sastojale iz prezentacija o mogućnostima unapređenja šumarstva privatnog sektora, kroz aktivnosti udruživanja vlasnika šuma, upoznavanje sa modelima organizovanja i zakonskim okvirima registracije udruženja. Novim udruženjima su, takođe, predstavljane i mogućnosti osnivanja regionalnih udruženja vlasnika šuma, kao i mogućnosti dobijanje sredstava iz Budžeta Republike Srbije, kao direktne mere podrške vlasnicima šuma. U saradnji sa predstavnicima udruženja pripremljeno je nekoliko projekata za izgradnju puteva, kao i neophodna dokumentacija potrebna za konkurisanje kod odobravanja finansijskih sredstava.

Iz navedenog se može zaključiti da je promocija koncepta udruživanja vlasnika šuma, sprovedena kroz FAO projekat, doprinela stvaranju novih udruženja vlasnika šuma na nivou pilot područja.

Ipak, da bi se uspešno promovisao koncept udruživanja vlasnika šuma i pospešilo stvaranje i rad udruženja, potrebno je pružiti direktnu podršku ne samo u svrhu osnivanja i rada udruženja već i za uspostavljanje efikasnijeg sistema gazdovanja šumama na održiv način i marketinškog nastupa u plasmanu šumskih proizvoda. Takođe, potrebno je osigurati resurse javnih finansija i učiniti ih dostupnim za udruženja vlasnika šuma, kroz implementaciju NŠAP i Programa za ruralni razvoj.

Aktivnosti u okviru procesa NŠAP, na podršci osnivanju i razvoju malih i srednjih preduzeća u šumarstvu i vezanim delatnostima, bile su zasnovane na angažovanju međunarodnih i nacionalnih konsultanata za: koordinaciju aktivnosti MSP u pogledu savetovanja, ekonomska pitanja vezana za MSP, istraživanje tržišnih problema i pitanja MSP vezanih za ruralni razvoj, trening i rad *cor-grupe* za analizu tržišta i razvoj MSP, na osnovu iskustva dobijenih sa studijskih putovanja i razmene iskustava sa izabranim partnerima iz stranih zemalja.

U toku FAO projekta “*Razvoj sektora šumarstva u Srbiji*”, obavljene su sledeće aktivnosti:

- trening *cor-grupe* profesionalaca za implementaciju svih faza MA&D metodologije za MSP, i trening potencijalnih preduzetnika u aspektima metodologije vezanim za njih. U tu svrhu organizovane su radionice na centralnom i lokalnim nivoima. Kao rezultat izgradnje kapaciteta 7 kandidata su kvalifikovani za MA&D trenere i dobili su sertifikate koji potvrđuju njihovo učešće u obuci;
- radionice na lokalnom nivou su izvedene sa izabranim udruženjima vlasnika šuma i potencijalnim MSP, u svrhu identifikovanja mogućnosti za osnivanje i razvoj novih MSP u šumarskom sektoru;
- tehnička podrška potencijalnim MSP, na osnovu MA&D metodologije (faza I-III) pružena je svim pilot MSP (9) a završena je finalizacijom 5 biznis planova za poslove koji su najviše obećavali (pilana, turizam, 2 rasadnika i proizvodnja pečuraka). Pružena je i pomoć u pripremi dokumenata za inicijalno finansiranje iz državnog budžeta;
- prevod MA&D metodologije (tri faze) na srpski jezik sa opisom izabranih primera iz Srbije, pripremljen za štampu i korišćenje;
- pružena organizaciona i, delimično, finansijska podrška poseti srpskih udruženja vlasnika šuma i predstavnika MSP slovenačkim partnerima i obratno;
- odobravanje finansijskih sredstava od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, za 2 novoformirana MSP (rasadnik i turizam), u svrhu započinjanja i razvoja poslovnih aktivnosti.

Rezultati aktivnosti na izgradnji kapaciteta zasnovani na osnovu MA&D metodologije (po kojoj se u prvoj fazi radilo na izgradnji kapaciteta trenera, a u drugoj na izgradnji kapaciteta potencijalnih preduzetnika), pokazali su da je podrška bila jako uspešna na pilot nivou. Prva dva MSP su registrovala svoje aktivnosti i dobila finansijsku podršku iz fondova državnog Budžeta.

Ipak, ovakvu vrstu savetovanja ne bi bilo moguće pružiti, od strane javne šumarske službe, u širem obimu. MA&D metodologija se treba koristiti kao deo materijala za obuku šumara, koji će obavljati savetovanje, ili kao vodič za potencijalne preduzetnike i razvoj njihovog poslovanja.

Kada se uzme u obzir činjenica da šumarska savetodavna služba ne može imati velike kapacitete (u kvantitativnom i kvalitativnom smislu), za savetodavnu podršku MSP, i da specijalizovane institucije za podršku MSP, već postoje u drugim sektorima, šumarska službe može samo koordinirati i podržati korišćenje planiranih javnih fondova (u slučaju MSP vezanih za šumu), i u operativnom smislu, saradivati u identifikaciji proizvoda, koji mogu biti tržišno atraktivni.

U nastavku su date odredbe **Nacionalnog Akcionog Šumarskog Programa**⁶², vezane za privatne šume, vlasnike šuma, njihova udruženja i mala i srednja preduzeća u šumarstvu, zajedno sa političkim i zakonodavnim pretpostavkama za njihovu implementaciju.

Obzirom na probleme gazdovanja šumama u privatnom vlasništvu, koje se prostiru na oko polovini ukupne površine šuma, i činjenicu da su šumski resursi u proteklom periodu pružali ogroman doprinos očuvanju socijalnog mira po cenu ugrožavanja sopstvenog opstanka, smanjenje migracije seoskog stanovništva, poboljšanje nepovoljne demografske strukture i sveobuhvatno unapređenje uslova života u ruralnim oblastima koje može obezbediti održivi razvoj Srbije, postavlja se kao prioritetan cilj razvoja privatnog sektora šumarstva (2006/b).

Vlada Republike Srbije se *Strategijom razvoja šumarstva* obavezala da će obezbediti trajne finansijske mehanizme i prilagoditi poresku politiku potrebama za unapređenje stanja šuma, aktiviranje svih potencijala šuma i razvoja sektora šumarstva, pre svega kroz (2006/b):

- povećanje površine pod šumama;
- povećanje produktivnosti;
- uspostavljanje efikasnog sistema zaštite šuma;
- podizanje i održavanje optimalnog kvaliteta i gustine šumskih saobraćajnica;
- podsticanje osnivanja i razvoja udruženja vlasnika privatnih šuma;
- podršku osnivanju i razvoju malih i srednjih preduzeća.

U odnosu na privatne šume, postavljena su dva osnovna principa: ostvarivanje javnog interesa, iskazanog kroz princip održivog gazdovanja i ličnih interesa samih vlasnika.

Kao najveći problemi šumarskog sektora, a time i dela koji se odnosi na private šume, navode se:

- nedovoljna finansijska sredstva za ostvarivanje ciljeva usvojene Strategije;
- sredstva korisnika nedovoljna za ostvarivanje ciljeva održivog gazdovanja;
- nepostojanje direktne i indirektno podrške vlasnicima privatnih šuma;
- godišnja politika finansiranja ne bazira se na strateškim opredeljenjima.

Rešenja predložena u NŠAP su:

- osnivanje Fonda za šume;
- godišnja politika finansiranja radova u šumarstvu na osnovu NŠAP;
- drugačije definisana i mobilisana postojeća sredstva;
- novi izvori potrebnih sredstava;
- konkretna podrška razvoju privatnog šumarstva;
- veza sa fondovima za razvoj ruralnih područja.

U Nacrtu *Zakona o šumama* (2007/a), predviđa se osnivanje Fonda za šume „radi ostvarivanja opštih interesa i dugoročnih ciljeva utvrđenih u Nacionalnom šumarskom akcionom programu”, a ta sredstva bi se deponovala na poseban račun Ministarstva nadležnog za šumske resurse (*član 82*).

⁶² U obliku u kome su predstavljene na prvoj široj prezentaciji sa diskusijom o izabranim temama stručnih osnova Nacionalnog šumarskog programa, organizovanoj od strane Uprave za šume i FAO/GCP/FRY/003/FIN projekta: “Razvoj sektora šumarstva u Srbiji”, na Šumarskom Fakultetu u Beogradu, 23.04.2008. godine.

Ovim Nacrtom zakona planira se, da se sredstva Fonda za šume, obezbeđuju iz sledećih izvora (*član 83*):

- naknade za korišćenje šuma i šumskog zemljišta u svojini države;
- naknade za obavljanje poslova sa javnim ovlašćenjima u privatnim šumama;
- naknade za šumsko zemljišta u svojini države, datom u zakup;
- doprinosa za podizanje novih šuma i unapređenje opštekorisnih funkcija šuma;
- prihoda ostvarenog po osnovu otuđivanja državnih šuma i šumskog zemljišta;
- Budžeta Republike Srbije;
- sredstava ostvarenih oduzimanjem i prodajom nezakonito stečene koristi iz šume⁶³;
- sredstava za iskrčenu šumu u postupka promene namene šuma⁶⁴, i ostalih izvora.

Prema Nacrtu *Zakona o šumama* (2007/a), sredstva Fonda se, na bazi godišnjeg programa Vlade, a na predlog Agencije za šume, koriste za podršku sprovođenju srednjoročnih i godišnjih programa, kao i projekata unapređivanja šuma definisanih NŠAP, gde spadaju (*član 90*) :

- reprodukcija šuma⁶⁵;
- izgradnja i održavanje šumskih puteva;
- razvojni rad u svrhu podrške sprovođenja projekata;
- promocija održivog gazdovanja i značaja opštekorisnih funkcija šuma.

Po osnovama NŠAP, vlasnicima privatnih šuma biće dostupna sredstva Fonda za šume za unapređenje stanja šuma, kroz direktnu podršku u sufinansiranju radova. Planirano učešće države u sufinansiranju pojedinih radova iznosi:

- na pošumljavanju: 40-90 %;
- na obnovi šuma: 0-80 %;
- u nezi šuma: 25-90 %;
- u rekonstrukciji degradiranih sastojina: 40-90 %;
- u indirektnoj konverziji izdanačkih šuma: 90 %;
- u direktnoj konverziji izdanačkih šuma: 50 %;
- u merama sanacije: 50 %;
- u izgradnji šumskih puteva 0-40 %.

Prema stručnim osnovama za finansijski plan implementacije NŠAP-a, oko 40 % sredstava namenjenih za reprodukciju šuma⁶⁶, trebalo bi da bude namenjeno **vlasnicima privatnih šuma**.

Planirana je i podrška **udruženjima vlasnika šuma**, kroz savetodavnu podršku finansiranu od strane Fonda za šume u osnivanju interesnih organizacija na regionalnom i nacionalnom nivou i direktnu finansijsku podršku u osnivanju novih udruženja na lokalnom nivou.

⁶³ Na primer: sredstva ostvarena od strane šumarske administracije prodajom drveta iz ilegalnih seča, kada se osude počinioci a drvo se zvanično oduzme od njih.

⁶⁴ Posle krčenja šume i promene namene zemljišta u područjima gde je postojala šuma, postoji obavezna naknada koja se plaća direktno na račun Fonda za šume.

⁶⁵ Pod **reprodukcijom šuma**, kako je navedeno u Nacrtu *Zakona o šumama* podrazumeva se: podizanje novih šuma, nega šuma, zaštita šuma, sanacija oštećenih i degradiranih šuma, obnova šuma, konverzija izdanačkih šuma, očuvanje, zaštita i korišćenje genofonda retkih, ugroženih i vrednih vrsta šumskog drveća i proizvodnja šumskog reproduktivnog materijala.

⁶⁶ Stručnim osnovama za NŠAP, utvrđene desetogodišnje potrebe za sredstvima namenjenim za reprodukciju šuma iznose oko 450 miliona EUR-a.

Udruženim vlasnicima biće dostupna i sredstva za gazdovanje šumama i bezbednost na radu. Prema finansijskom planu, oko 1,4 % desetogodišnjih sredstava⁶⁷ namenjenih za implementaciju NŠAP, trebalo bi da bude namenjeno podršci udruženjima vlasnika šuma.

Stručnim osnovama NŠAP, planirana je i podrška razvoju **malih i srednjih preduzeća u šumarstvu**, i to savetodavna podrška finansirana od strane Fonda za šume, za osnivanje MSP i studijska putovanja i stručno usavršavanje. Planirana je i direktna podrška za sufinansiranje radova u nabavci neophodne opreme.

Prema finansijskom planu, oko 0,7% od ukupnih desetogodišnjih sredstava namenjenih za implementaciju NŠAP trebalo bi da bude namenjeno podršci razvoja malih i srednjih preduzeća u šumarstvu.

Planirane mere podrške vlasnicima privatnih šuma i malim i srednjim preduzećima u šumarstvu, kao i sredstva namenjena u te svrhu mogu pružiti značajan podsticaj razvoju šumarstva privatnog sektora.

Ipak, realizacija ovih mera najviše zavisi od dinamike izrade i usvajanja neophodnih dokumenata, pre svega novog *Zakona o šumama* i *Nacionalnog akcionog šumarskog programa*. Na ovu dinamiku će, pre svega, uticati politička dešavanja u zemlji i spremnost pojedinih interesnih grupa i donosioca odluka da podrže reformu šumarskog sektora, i razvoj šumarstva privatnog sektora.

⁶⁷ Stručnim osnovama za NŠAP, utvrđene desetogodišnje potrebe za sredstvima iznose oko 912 miliona EUR-a.

SAŽETAK

Na osnovu predstavljenih rezultata Nacionalne inventure šuma, koji daju zvaničnu sliku o stanju resursa, šume pokrivaju oko 2,2 miliona *ha*, što iznosi 29,1 % teritorije Srbije (2008). Ukupna drvena zapremina iznosi, nešto iznad 362 miliona m^3 , a godišnji zapreminski prirast prelazi 9 miliona m^3 .

Najzastupljenija kategorija šuma, po vlasništvu, su privatne šume, koje zauzimaju 52,2 % ukupne površine pod šumom. Zatim slede državne šume, sa 39,8 % ukupnog šumskog fonda, a oko 8 % je definisano pod kategorijom ostali vlasnici, i one predstavljaju šume kojima, u procesu Nacionalne inventure šuma, nije sa sigurnošću utvrđeno vlasništvo.

Dosadašnji **razvoj vlasničkih odnosa** u šumarstvu Srbije i njihova organizacija, rezultat su istorijskih događaja, pri čemu su oblici svojine i njihove promene, blisko povezani sa promenama društveno-ekonomskih odnosa u Srbiji, tokom njenog nastanka i razvoja kao države (Nonić, 1993). U pogledu razvoja prava vlasništva nad šumom u Srbiji, može se zaključiti, da su se struktura i oblik vlasništva nad šumom, menjali u skladu sa razvojem društvenih i privrednih odnosa u samoj državi. Šume su u pogledu prava svojine, najpre bile opšte dobro, zatim društvene i narodne, polovinom XIX veka došlo je do razvoja privatnih, opštinskih i seoskih šuma, da bi u periodu pred II svetski rat u Srbiji postojalo šest različitih svojinskih kategorija. Od II svetskog rata počinje da se odvija obrnuti proces, vraćanjem na opštu svojinu, a glavna pažnja društva usmerava se ka državnom, odnosno društvenom, sektoru šumarstva. Ipak, treba naglasiti da, iako je njihovo korišćenje bilo ograničeno, kategorija privatnih šuma je postojala u bivšoj Jugoslaviji, kroz ceo period posle II svetskog rata, što nije bio slučaj u ostalim državama "istočnog bloka".

U 2008. godini, sektor privatnog šumarstva karakteriše velika fragmentisanost poseda, veliki broj malih parcela i mnogo vlasnika šuma, kao i nedovoljna organizovanost u gazdovanju šumama. Mala veličina šumskog poseda u današnjim okolnostima politike šumarstva predstavlja značajan problem za efikasno gazdovanje. Ipak, velika površina pod privatnim šumama, značajne vrednosti drvene zapremine i godišnjeg zapreminskog prirasta, koje su na nivou onih u državnim šumama, podvlače značaj privatnih šuma kao veoma vrednog prirodnog resursa Srbije.

U Srbiji postoje **dva oblika organizovanja vlasnika šuma**: šumska zajednica, koja ima za cilj zajedničko gazdovanje šumskim posedom i udruženja vlasnika šuma, koja imaju za cilj zastupanje interesa članova.

Postoji samo jedna Šumska zajednica u Beočinu, a osnovana je 1903. godine, kada je grupa od 79 seljaka otkupila 509 *jutara* (oko 193 *ha*) šume od tri Austro-Ugarska plemića. Cilj ovog udruživanja bio je da pomogne vlasnicima, koji su uglavnom bili siromašni seljaci, da obezbede neke dodatne prihode i zadovolje svoje potrebe za ogrevnim drvetom, kroz zajedničko gazdovanje šumom (Nonić, 2004).

Šumska zajednica je uspela da preživi, kao jedina na ovom području uprkos mnogim istorijskim okolnostima (za 100 godina njenog postojanja promenilo se nekoliko država kao i mnogo zakona), zbog toga predstavlja izuzetnu vrednost na Evropskom nivou.

Veliki broj radionica koje su sprovedene u okviru FAO projekata rezultovale su povećanim interesovanjem vlasnika šuma za udruživanjem. Od 2006. do 2008. godine formirano je deset udruženja vlasnika šuma, a statuti ciljevi svih udruženja su dosta slični. Udruženje vlasnika šuma je nevladina organizacija a prava i obaveze članova definisane su Statutom Udruženja (Miličić, 2007). U ovoj fazi razvoja sva UVPŠ se mogu definisati kao građanska udruženja, koja imaju za cilj zastupanje interesa članova, a ne kao asocijacije za gazdovanje šumama.

Iako su sva udruženja vlasnika šuma u Srbiji, formirana u poslednje dve godine, neka udruženja kao što je UVŠ Podgorac svojim aktivnostima, pružaju jako dobar primer ostalim udruženjima i ne-udruženim vlasnicima šuma, kako u zastupanju interesa vlasnika i zajedničkih radova na infrastrukturi u svojim šumskim posedima, tako i u aktivnostima zajedničke proizvodnje, plasmana proizvoda i uslužnih delatnosti.

Opšti zaključak o udruživanju vlasnika šuma i njihovim aktivnostima je da ovaj proces u Srbiji teče dosta sporo, uz neke izuzetke, kao što je UVPŠ Podgorac. Osnovni razlog za to je nepostojanje organizovanog sistema podrške (finansijske, savetodavne i tehničke) od strane javne šumske uprave i službe, što bi značajnije ohrabrilu aktivnosti postojećih udruženja i stimulisalo udruživanje novih vlasnika.

Iako u Srbiji postoji deset udruženja vlasnika šuma, **krovnna organizacija na nacionalnom nivou** još uvek nije uspostavljena. Ovo se može objasniti činjenicom da većina lokalnih udruženja nisu, još uvek, dovoljno razvijena i da njihovi članovi ne vide jasan interes i potencijalne koristi od krovne organizacije. Drugo objašnjenje leži u sadašnjim zakonodavnim okvirima kojima se ovakva mogućnost i ne nudi, pa se koristi od krovne organizacije, zbog toga, ne mogu osetiti pre neophodnih zakonskih promena, za koje vlasnici šuma nemaju kapacitete niti jasno definisan interes.

Ipak, neke inicijative vezane za formiranje krovne organizacije postoje, zajedno sa voljom članova nekih udruženja vlasnika šuma i predstavnika nadležnih institucija u šumarstvu. Ove inicijative zaslužuju dalju podršku državne administracije.

Privatnim šumama gazduju sami vlasnici šuma, međutim država je stručno-tehničke poslove u privatnim šumama, poverila javnim preduzećima za gazdovanje državnim šumama u šumskim područjima, na čijoj se teritoriji nalaze posedi privatnih vlasnika (JP Srbijašume, JP Vojvodinašume, JP nacionalnih parkova).

Sadašnja organizacija stručno-tehničke službe za privatne šume i nedostatak organizovane savetodavne službe ne zadovoljava ni potrebe vlasnika ni zahteve države za održivim gazdovanjem i poboljšanjem stanja privatnih šuma. Najveći nedostatak sadašnjeg sistema organizovanja stručno-tehničke službe u privatnim šumama je jasan **sukob interesa**, jer je glavni zadatak JP gazdovanje šumama u državnom vlasništvu, tako da je očekivano da privatne šume ne budu na prvoj liniji. Pored toga, obezbeđenje službe za privatne šume izaziva sukobe interesa, pošto šumari ne mogu da budu nezavisni u doznakama i savetovanju (Beguš, 2006). Reorganizacija stručno-tehničke službe i uspostavljanje savetodavne službe je prioritetan uslov za dalje poboljšanje stanja privatnih šuma i ekonomskog stanja vlasnika (Nonić *et al*, 2007).

Privatne šume imaju i kontraverzan ustavni status, jer je članom 86 **Ustava Republike Srbije**, definisano je da su privatna i državna vlasnička prava jednaka i da imaju istu zakonsku zaštitu. Ipak, članom 87 propisano je da su svi prirodni resursi dobra od opšteg interesa, te su zbog toga u vlasništvu države. Ovaj član ne definiše status privatnih šuma na adekvatan način, jer se konsekvntno one ne smatraju dobrom od opšteg interesa, što predstavlja problem za usvajanje novog Zakona o šumama i definisanje mera za sprovođenje zakona u svim oblicima vlasništva.

Podrška vlasnicima šuma je u inicijalnoj fazi, i većinom je realizovana u okviru pomenutog FAO projekta, kroz aktivnosti na razvoju kapaciteta javne šumarske administracije i podrške udruženjima vlasnika šuma. Aktivnosti su obuhvatale radionice i edukaciju vlasnika šuma.

Šumarska politika i organizacija šumarstva u Srbiji tokom poslednjih petnaest godina zasnivala se na čvrstim i centralizovanim institucionalnim okvirima, određenim *Zakonom o šumama* iz 1991.godine. Nakon političkih promena u Srbiji, sektor šumarstva i dalje nije u potpunosti reformisan, posebno sa aspekta deregulacije i privatizacije. Značajni reformativni koraci su izvedeni u postavljanju strateških okvira za razvoj šumarstva uopšte i u opštem formulisanju *Nacionalnog šumarskog programa*.

Kao rezultat saradnje Uprave za šume i Organizacije Ujedinjenih Nacija za hranu i poljoprivredu, pripremljen je i 2006. godine usvojen je dokument *Strategija razvoja šumarstva Republike Srbije*. Ova strategija predstavlja osnovni strateški i razvojni dokument srpskog šumarstva, i njome je država odredila osnovne principe, razvojne ciljeve, mere i načine za podršku njenom sprovođenju. Država je prepoznala značaj **privatnog sektora**, a njegova uloga je posebno naglašena u *Strategiji*.

Mere definisane ovim dokumentom pružaju mogućnosti za razvoj šumarstva privatnog sektora uz poboljšanje stanja šuma i ekonomske situacije njihovih vlasnika. Strategija naglašava i potrebu za razvojem malih i srednjih preduzeća u šumarstvu (MSP). Tradicionalni značaj šume za stanovnike seoskih

krajeva, uglavnom za zadovoljenje njihovih osnovnih potreba za ogrevnim drvetom i drvnom građom, unapređen je kroz preduzetničke aktivnosti u šumarstvu i srodnim granama.

Osnovni cilj osnivanja i razvoja malih i srednjih preduzeća u šumarstvu je povećanje doprinosa sektora šumarstva ekonomskom i društvenom razvoju Republike Srbije.

Predlog novog Zakona definiše i ulogu **Nacionalnog Šumarskog Akcionog Programa (NŠAP)** Republike Srbije, čiji su okviri dati *Strategijom razvoja šumarstva Republike Srbije (2006/b)*. NŠAP je osnovni dokument kojim se utvrđuje strategija razvoja šuma i šumarstva, sa akcionim planom za njeno sprovođenje.

Prema predlogu novog *Zakona o šumama (2007/a)*, NŠAP donosi Narodna Skupština Republike Srbije i on važi za period od 10 godina (*član.17*). NŠAP se sprovodi odgovarajućim planovima, programima, projektima i izvršnim propisima koje donosi Vlada i nadležna Ministarstva. Izrada NŠAP se finansira iz Budžeta Republike Srbije.

Prema konceptu *Nacionalni akcioni šumarski program*, je shvaćen kao instrument implementacije onih ciljeva Strategije, koje je potrebno i moguće prevesti u konkretne akcije.

U odnosu na privatne šume, postavljena su dva osnovna principa, ostvarivanje javnog interesa iskazan kroz princip održivog gazdovanja i ličnog interesa samih vlasnika.

U pripremi NŠAP-a identifikovani su najveći problemi šumarstva privatnog sektora. Po osnovama NŠAP-a, vlasnicima privatnih šuma biće dostupna sredstva Fonda za šume za unapređenje stanja šuma, kroz direktnu podršku u sufinansiranju radova. Prema stručnim osnovama za finansijski plan implementacije NŠAP-a, oko 40 % sredstava namenjenih za reprodukciju šuma, trebalo bi da bude namenjeno vlasnicima privatnih šuma. Planirana je i podrška udruženjima vlasnika šuma, kroz savetodavnu podršku finansiranu od strane Fonda za šume u osnivanju interesnih organizacija na regionalnom i nacionalnom nivou i direktnu finansijsku podršku u osnivanju novih udruženja na lokalnom nivou. Udruženim vlasnicima biće dostupna i sredstva za gazdovanje šumama i bezbednost na radu. Prema finansijskom planu oko 1,4 % desetogodišnjih sredstava namenjenih za implementaciju NŠAP-a trebalo bi da bude namenjeno podršci udruženjima vlasnika šuma.

Osnovama NŠAP-a planirana je i podrška razvoju malih i srednjih preduzeća u šumarstvu, i to savetodavna podrška finansirana od strane Fonda za šume, za osnivanje MSP i studijska putovanja i stručno usavršavanje. Planirana je i direktna podrška za sufinansiranje radova u nabavci neophodne opreme. Prema finansijskom planu, oko 0,7 % od ukupnih desetogodišnjih sredstava namenjenih za implementaciju NŠAP-a trebalo bi da bude namenjeno podršci razvoju malih i srednjih preduzeća u šumarstvu.

Planirane mere podrške vlasnicima privatnih šuma i malim i srednjim preduzećima u šumarstvu, kao i sredstva namenjena u te svrhu mogu pružiti značajan podsticaj razvoju privatnog sektora šumarstva. Ipak realizacija ovih mera ponajviše zavisi od dinamike izrade i usvajanja neophodnih dokumenata, pre svega novog Zakona o šumama i Nacionalnog akcionog šumarskog programa. Na ovu dinamiku pre svega utiču politička dešavanja u zemlji i spremnost pojedinih interesnih grupa i donosioca odluka da podrže reformu šumarskog sektora, i razvoj šumarstva privatnog sektora.

LITERATURA I IZVORI

- BEGUŠ, J. (2006): *Report of International Consultant for Capacity Development of Public Forest Service and Private Forest Owners' Associations*. FAO/GCP/FRY/003/FIN Project "Forest Sector development in Serbia", www.forestryprojectserbia.org, Belgrade. (40 p.)
- (2006/a): *Ustav Republike Srbije*. Službeni glasnik Republike Srbije br. 83/06, Beograd.
- DAMNJANOVIĆ S. (1986): *Društveno-ekonomski status šumarstva privatnog sektora u Srbiji*. Zbornik radova sa "Savetovanja o unapređenju gazdovanja šumama na koje postoji pravo svojine i realizaciji društvenog dogovora o razvoju šumarstva za period 1986-1990. godine", SIT šumarstva i industrije za preradu drveta Republike Srbije, Gornji Milanovac. (103-116)
- (2007/a): *Nacrt Zakona o šumama Republike Srbije (verzija 5.0.)*. FAO/GCP/FRY/003/FIN Projekat "Razvoj sektora šumarstva u Srbiji", www.forestryprojectserbia.org, Belgrade (41 p.)
- DRAŽIĆ, M. (1991): *Analiza stanja i mogućnosti za unapređenje i uvećanje šuma u privatnom vlasništvu*. Zbornik radova sa simpozijuma "Prošlost, sadašnjost i budućnost srpskog šumarstva kao faktora državnog razvoja", SIT šumarstva i industrije za preradu drveta Republike Srbije, Beograd. (51-63)
- (1996/a): *Program razvoja šumarstva 1996-2000*. Javno preduzeće za gazdovanje šumama "Srbijašume", Istraživačko-razvojni centar, Beograd. (135 s.)
- (2002): *Program razvoja šumarstva 2001-2005*. Javno preduzeće za gazdovanje šumama "Srbijašume", Beograd. (111 s.)
- (2006/b): *Strategija razvoja šumarstva Republike Srbije*. Službeni glasnik Republike Srbije br.59/2006, Beograd.
- (1926): *Šume u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca*. Prilog šumarskoj statistici. Ministarstvo šuma i rudnika, Generalna Direkcija šuma, Beograd. (29 s)
- ILLYÉS, B., NIESSLEIN, E. (1997): *Új erdészeti politika piacgazdasági alapjai Magyarországon = Neue Forstpolitik in Ungarn auf marktwirtschaftlicher Grundlage*. Kiadványai/Erdészeti Tudományos Intézet 6, Hillebrand Nyomda Kft, Sopron. (368 p.)
- (1983): *Popis šumskog fonda 1979. godine*, Republički zavod za statistiku SR Srbije, Beograd.
- JEKIĆ J. (1928): *Prilozi za istoriju šumarstva u Srbiji*. Štamparija "Davidović" Pavlovića i druga, Beograd. (367 s.)
- (1920): *Zakon o šumama*, od 30. Marta 1891. godine - sa izmenama i dopunama od 2. Avgusta 1898. godine, 26. Januara 1900. godine, 16. Maja 1902. godine i 23. Marta 1904, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd.
- (1930): *Zakon o šumama*, Ministarstvo šuma i rudnika, Obnarodovan u Službenim Novinama br. 307-CXXX, od 31.12.1929, Beograd.
- (1991): *Zakon o šumama*, Službeni Glasnik Republike Srbije br. 46/91, 46/91, 83/92, 53/93, 54/93, 67/93, 48/94, 54/96, Beograd.
- MARINOVIĆ, M. (1923): *Šumarstvo naše države*, Hrvatski štamparski zavod, Zagreb.
- MILJIĆ, V.(2007): *Strukturne i socijalne karakteristike udruženja vlasnika šuma*, Šumarstvo br. 3-4, DIT šumarstva i industrije za preradu drveta Republike Srbije, Beograd. (119-128)
- MILJIĆ, V., NONIĆ, D., RADOSAVLJEVIĆ, A., GRUJICIC I. (2007): *Associating Private Forest Owners as a Contribution to Rural Development of Serbia*. Proceedings of the International Conference „Integral protection of forests, Scientific technological platform“, Forestry Institute of the Republic of Serbia, Belgrade. (35-36)

- NICHOLSON, K., RADOSAVLJEVIC, A., ZARIC, V. (2006): *Mission Report on Development of Small and Medium Enterprises in Forestry*. FAO/GCP/FRY/003/FIN Project "Forest Sector Development in Serbia", www.forestryprojectserbia.org, Belgrade. (50 p.)
- NIKOLIĆ, D., RAKOČEVIĆ V. (1992): *Zakonodavstvo u oblasti šumarstva*. Monografija "Šumarstvo i prerada drveta u Srbiji kroz vekove", SIT šumarstva i industrije za preradu drveta Srbije, Beograd. (159-182)
- NONIĆ, D. (1993): *Razvoj svojinskih odnosa u šumarstvu Srbije*, Šumarstvo br. 3-5, SIT šumarstva i industrije za preradu drveta SR Srbije, Beograd. (159-182)
- NONIĆ, D. (2002): *Rechtliche Regelung und Organisation in der serbischen Forstwirtschaft*. Experiences with New Forest and Environmental Laws in European Countries with Economies in Transition, Forstwissenschaftliche Beiträge Nr. 26, ETH, Zürich. (115-123)
- NONIĆ, D. (2004): *Organizacija šumarstva u procesu tranzicije: odnos državne uprave šuma i privatnih šumovlasnika*. Doktorska disertacija, Šumarski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd. (232 s.)
- NONIC, D., HERBST, P. (2005): *Fragen des Privatwaldsektors in Serbien*. Forstzeitung 7, Österreichischer Agrarverlag, Wien. (32-33)
- NONIĆ, D., RANKOVIĆ, N. (1997): *Ownership Transformation and Organisation of Management in Private Forests in Serbia*. 3rd International Conference on the Development of Forestry, Wood Science and Technology, Faculty of Forestry of Belgrade University, Belgrade & Mt. Goč. (569-575)
- NONIC, D., BEGUS, J., MILIJIC, V., RADOSAVLJEVIC, A. (2007): *Development of an Organizational System of Support for the Private Forest Sector in Serbia*. IUFRO Division VI Symposium: Integrative Science for Integrative Management, Extension Working Party 6.06-03, Sarriselka, Finland.
- NONIC, D., MILIJIC, V., MARKOVIC, J., RADOSAVLJEVIC, A. (2008): *Organisation of Private Forest Sector (Private forest owners & Small and medium enterprises) in Serbia: Legal and Political Aspects*. Proceedings of the 10th International IUFRO Symposium on "Legal Aspects of European Forest Sustainable Development", Faculty of Forestry, Sarajevo.
- NONIC, D., PODUSKA, Z., MEDAREVIC, M., PETROVIC, N. NEVENIC, R.(2007): *Country Reports on Private Forest Ownership: Serbia*. Inter-cathedra Meeting of Forest Policy, Economics and Organization in South-east Europe, Faculty of Forestry University of Sarajevo, Sarajevo.
- NONIC, D., TOMIC, N, MARKOVIC, J., HERBST, P., KRAJCIC, D. (2006): *Organization of private forest owners in Serbia compared to Austria, Slovenia and other Central European countries*. Forstwissenschaftliche Beiträge Forstpolitik und Forstökonomie, Nr. 35; ETH, Zürich. (95-106)
- (2000): *Options for the Organization of Small Forest Owners in Central and Eastern Europe for Sustainable Forest Management*, FAO, Rome. (47 p.)
- (2003): *Naš vek*. Specijalno izdanje pripremljeno povodom stote godišnjice od osnivanja Šumske zajednice u Beočinu: 1903-2003. ABM Economic, Novi Sad (24 p.)
- (1996/b): *Program zaštite i unapređivanja šuma u periodu 1996-2000. godine, sa dugoročnom projekcijom do 2050. godine (delatnost fonda za šume)*. Republika Srbija - Fond za šume, Beograd. (91 s.)
- RATKNIĆ, M. , NONIĆ, D. , RANKOVIĆ, N. (2000): *Modeli organizovanja vlasnika privatnih šuma*. Monografija "Stanje, problemi i unapređenje gazdovanja privatnim šumama", Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Beograd. (218 p.)
- SEEP, C. (2006): *Mission Report on National Forest Action Program*. FAO/GCP/FRY/003/FIN Project "Forest Sector development in Serbia", www.forestryprojectserbia.org, Belgrade. (30 p.)

- SIMEUNOVIĆ, D. (1961): *Postanak i zakonski propisi o vlasništvu nad šumom u XIX veku*. Glasnik muzeja šumarstva i lovstva, Knjiga I, Beograd.
- (1940): *Statistika šuma i šumske privrede za 1938. godinu*. Ministarstvo Šuma i rudnika, Beograd. (151 s.)
- (2005): *Strategija razvoja poljoprivrede Republike Srbije*. Službeni Glasnik Republike Srbije br. 78/05, Belgrade.
- (2003): *Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva Republike Srbije*. Službeni Glasnik Republike Srbije br. 45/03, Belgrade.
- (2007/b): *Study on Forest Valuation and Financing the Forest Valuation Sub-study*. University of Helsinki, FAO/GCP/FRY/003/FIN Project: "Forest Sector development in Serbia", www.forestryprojectserbia.org, Belgrade. (44 p.)