

Образложење

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона је садржан у члану 97. став 1. тачка 9) Устава Републике Србије, којим је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује систем заштите и унапређења животне средине, а овај Нацрт закона управо уређује шуме, као један од најважнијих елемената животне средине.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА И ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ОСТВАРУЈУ

Присутне политичке и друштвено-економске промене у Републици Србији захтевају убрзану изградњу новог уставно-правног система који одговара извршеним, али и променама које тек предстоје. Свакако да су природни ресурси, а међу њима и шума, важна материјална основа и потенцијал за стабилан развој друштва и да њихово стављање у функцију развоја захтева, у односу на досадашње, другачије одређивање односа власника, државе и грађана, према шуми.

Основне поставке политичких и друштвено-економских промена захтевају да се у новом правном систему својинским правима, као главном стубу система, обезбеди суштинско и реално уважавање када су у питању природна добра – шума, над којима, сасвим природно, интерес исказује држава и велики део грађана који не поседује шуму.

Управо својинска права над шумом, у односу на друге разлоге за промену законских решења, обзиром да је важећи Закон о шумама („Службени гласник РС”, бр. 46/91, 83/92, 53/93 - др. закон, 54/93, 60/93 - исправка, 67/93 - др. закон, 48/94 - др. закон, 54/96 и 101/05 - др. закон) у својим основним опредељењима и укупном концепту упориште имао у друштвеном својинском облику, захтевају другачији концепт Нацрта закона о шумама (у даљем тексту: Нацрт закона) у односу на сада важећи. И поред тога, овај закон је морао да уважи општи (јавни) – национални интерес над шумом у мери која и даље (због у свету опште прихваћених основних начела управљања шумама, „одрживо газдовање и одрживи развој шума”) на прихватљив начин за власнике, ограничава њихова права коришћења како би се обезбедило трајно постојање шуме. У суштини, може се тврдити да нема ограничавања права већ да се ради о мерама које обезбеђују његово стално постојање.

Битан разлог за доношење Нацрта закона је свакако незадовољавајуће стање шумског фонда и неодложна потреба за стварањем законских претпоставки за његову суштински бољу заштиту и унапређивање и, истовремено, мултифункционално коришћење и вредновање до сада омаловажаваних бројних функција шуме.

Да би се у бољој мери разумела Нацртом закона предложена решења неопходно је укратко приказати стање шума и шумарства у Републици Србији. Укупна површина под шумама у Републици Србији износи 2,252,400.00 ха, односно укупно 29.1% територије Србије, од чега се 53% налази у власништву државе, а 47% у приватном власништву. У односу на површину под шумама налазимо се далеко од европских 47% под шумама.

Подсећамо да је Просторним планом Републике Србије зацртана шумовитост од 41 %. Од укупне површине шума свега 27,5% је тзв. високог порекла (квалитетне шуме семеног порекла), а чак 64.7% изданачког порекла (неквалитетне шуме, тзв. пањаче, ниске шуме), док интензивни засади заузимају само 7.8% свих шума. Од укупне површине шума чак 27% чине разређене шуме, што уз 2.4% девастираних шума, чини чак 30% шума чији се станишни потенцијал користи са цца 30% мање од могућег. Дакле, стање шума карактерише недовољан производни фонд, неповољна старосна структура, незадовољавајућа обраслост и шумовитост, неповољно састојинско стање - велико учешће састојина прекинутог склопа и закоровљених површина, незадовољавајуће здравствено стање.

И поред напред наведених проблема, Нацртом закона доследно су примењена уставна начела о нормативним функцијама Републике Србије, нормиране су опште основе управљања и газдовања шумама, отклоњене су непотпуности и непрецизности садашњих прописа из области шумарства, остварена је рационализација прописа, њихова кодификација и нужно потребним овлашћењима обезбеђена њихова ефикаснија примена.

Нацртом закона створене су материјалне, финансијске, кадровске и институционалне претпоставке за примену политике утврђене у документу Стратегија развоја шумарства Републике Србије.

Нацрт закона примењивао би се на целој територији Републике Србије.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Предложени Нацрт закона подељен је у 13 поглавља и то: основне одредбе, очување шума, планирање, газдовање шумама, попис шума и информациони систем у шумарству, организација газдовања шумама, финансирање, вредност шума, обављање послова у шумарству, имовинско-правни послови, надзор и прелазне и завршне одредбе.

У поглављу I. уређене су основне одредбе

Овим законом уређује се очување, заштита, планирање, гајење, коришћење и располагање шумом и шумским земљиштем као природним богатством, надзор над спровођењем овог закона, као и друга питања од значаја за шуму и шумско земљиште (члан 1).

Одредбе Нацрта закона односе се на шуме и шумско земљиште (у даљем тексту: шуме) свих облика својине - државна, задружна и приватна својина (члан 2).

У члану 3. Нацрта закона утврђен је циљ закона тако што се овим законом обезбеђују услови за заштиту, унапређење и коришћење, као добра од општег интереса, на начин и у обиму којим се трајно одржава и унапређује њихова производна способност, биолошка разноврсност, способност обнављања и виталност, и унапређује њихов потенцијал за ублажавање климатских промена, чиме се обезбеђује испуњавање економских, еколошких и социјалних функција шума, а да се при томе не причињава штета околним екосистемима.

Очување, заштита и унапређење стања шума, коришћење свих потенцијала шума и њихових функција, и подизање нових шума у циљу постизања оптималне шумовитости, просторног распореда и структуре шумског фонда у Републици Србији, јесу делатности од јавног интереса. Нацртом закона утврђен је и начин остваривања јавног интереса (члан 4).

Одредбом члана 5. Нацрта закона дефинисане су шуме и шумско земљиште.

Функције шума могу бити општекорисне и привредна. Намена шума утврђује се, у складу са приоритетним функцијама шума, у плану развоја (члан 6).

Сопственик, односно корисник шума дужан је да спроводи мере заштите шума, штити шуме и шумска земљишта од деградације и ерозије, извршава планове газдовања шумама, као и да спроводи остале мере прописане овим законом и прописима донетим на основу овог закона (члан 7).

Нацртом закона утврђено је значење појединих израза употребљених у закону (члан 8).

У поглављу II уређено је очување шума

У циљу очувања шума, чланом 9. Нацрта закона утврђене су опште забране, као забрањене радње у шуми, с тим што су поједине детаљније уређене у каснијим одредбама Нацрта закона у смислу прецизирања случајева, односно услова и начина када их корисник, односно сопственик шума изузетно може вршити. У цитираној одредби посебно су уређени случајеви када је дозвољена чиста сеча шума.

Промена намене шума може да се врши под посебно прописаним условима, уз плаћање накнаде од стране правног лица на чији је захтев утврђен општи интерес када је то утврђено планом развоја, као и ако то захтева општи интерес утврђен посебним законом или актом Владе. Накнада се плаћа у висини десетоструке вредности шума утврђене у складу са овим законом (чл. 10. до 12).

Посебно је уређена забрана сече стабала, уништавање подмлатка и сакупљање семена на строго заштићених и заштићених врста шумског дрвећа, утврђених посебним прописом којим се уређује заштита природе. Ако су напред наведена стабла извор заразе од болести и штеточина, односно ако угрожавају људе и објекте, могу се користити уз сагласност Министарства, односно органа АП (члан 13).

Изменом и допуном плана развоја Влада, на предлог правног лица може утврдити приоритетну општекорисну функцију, као и мере за њено спровођење. Средства за спровођење мера којима се обезбеђује приоритетна општекорисна функција и накнаду у случају да се тим мерама ограничава право коришћења шума и увећавају трошкови газдовања шумама, обезбеђује правно лице на чији захтев су утврђене приоритетне општекорисне функције шума, односно крајњи корисник општекорисне функције (члан 14).

Мониторинг шума врши се на територији Републике Србије. Мониторинг шума спроводи Министарство, односно орган АП, који могу да повере спровођење мониторинга научног установи из области шумарства. Мониторинг се спроводи у складу са међународно прихваћеном методологијом - ИСР методологија (члан 15).

Санација шума пошумљавањем је обавеза сопственика, односно корисника шума, и то: необраслих површина насталих дејством елементарних непогода (пожар, ветар, снег и слично); површина на којима није успело подмлађивање и пошумљавање; површина на којима је извршено пустошење – бесправна чиста сеча или крчење шума, или бесправна сеча ретких врста дрвећа; у осталим случајевима из члана 9. став 4. и члана 10. став 2. Нацрта закона, по престанку намене. Такође, сопственик, односно корисник шума дужан је да изврши санацију старих сечишта и пожаришта, у складу са плановима газдовања шумама. Утврђен је и случај када су правна лица дужна да изврше рекултивацију подизањем шума, по претходно прибављеној сагласности Министарства, односно органа АП (члан 16).

У поглављу III. прописано је планирање

У поглављу планирање прописане су територијалне основе планирања и плански документи у шумарству.

Територијалне основе планирања уређене су као шумска подручја и газдинске јединице. Ради обезбеђивања услова за уравнотежени и одрживи развој шума, детаљне разраде политике и циљева Програма развоја, односно Покрајинског програма, рационалног спровођења мера газдовања шумама и другим другим потенцијалима шума на одређеној територији, установљавају се шумска подручја, која се дефинишу као географска, природна и планска целина. Шумска подручја обухватају шуме свих облика својине и намена, осим шума националних паркова. Шумска подручја и подручја националних паркова просторно се деле на газдинске јединице (члан 17).

Планом развоја шумског подручја, у складу са потребама организације газдовања шумама и критеријумима поделе шумског простора, установљавају се газдинске јединице као основне јединице планирања, које обухватају шума једног својинског облика површине од 100-5000 ха, а могу се установити и за шуме више сопственика шума ако они појединачно не поседују више од 100 ха шума и шумског земљишта (члан 18).

Плански документи у шумарству су Програм развоја шумарства Републике Србије (у даљем тексту: Програм развоја) и Програм развоја шумарства аутономне покрајине (у даљем тексту: Покрајински програм), као и планови газдовања шумама.

Програм развоја, односно Покрајински програм је основни стратешки плански документ којим се утврђују правци развоја шума и шумарства са акционим планом за његово спровођење, а који нарочито садрже: стање шума, циљеве и мере за унапређење стања, план спровођења циљева и мера, са утврђеном динамиком и финансијским средствима неопходним за њихово испуњавање. Напред наведени програми разрађују се и спроводе плановима газдовања шумама. Програм развоја доноси Народна Скупштина Републике Србије, односно Покрајински програм доноси Скупштина аутономне покрајине, за период од десет година (члан 19).

Одредбом члана 20. Нацрта закона утврђени су планови газдовања шумама, и то: план развоја шумарског подручја (у даљем тексту: план развоја), основа газдовања шумама (у даљем тексту: основа), програм газдовања шумама (у даљем тексту: програм), годишњи план газдовања шумама (у даљем тексту: годишњи план), извођачки пројекат газдовања шумом (у даљем тексту:

извођачки пројекат), пројекат коришћења осталих шумских производа, пројекат коришћења осталих функција шума. За шуме које се налазе на подручју националног парка доноси се План развоја шума националног парка.

План развоја, односно план развоја шума националног парка је плански документ којим се утврђују правци развоја шума и шумарства са планом за његово спровођење за шумско подручје, који нарочито садржи: приказ и анализу стања шума, дефинисану оптималну шумовитост, избор функција и намену шума, дефинисане функционалне просторне целине, опште смернице развоја, циљеве и мере за унапређивање шума, начине очувања и јачања општекорисних функција шума и заштиту шума, извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину; начин газдовања шумама, узгојне и уређајне мере за газдинске класе. План развоја израђује се на основу података из националне и састојинске инвентуре шума и других извора. План развоја, односно план развоја шума националног парка мора бити усклађен са Програмом развоја, односно Покрајинским програмом и Просторним планом Републике Србије. План развоја доноси Влада на предлог Министарства, односно Извршно веће аутономне покрајине на предлог органа АП за период од 10 година (члан 21).

Основа јесте оперативни плански документ газдовања шумама који се доноси за газдинску јединицу, а која садржи нарочито: стање шума; разраду општих смерница из плана развоја; евиденцију и анализу спроведених мера газдовања; планове газдовања по врсти и обиму послова, времену, месту и начину спровођења; вредност шума. Основа се израђује на основу извршеног утврђивања стања шума на терену - састојинске инвентуре (члан 22).

Програм јесте оперативни плански документ газдовања шумама који се доноси за газдинске јединице које обухватају шуме већег броја сопственика шума чији појединачни посед није већи од 100 ха. Програм се доноси за за територију једне или више општина за период од десет година. Програм се израђује на основу извршеног утврђивања стања шума на терену - састојинске инвентуре (члан 23).

План развоја, основе и програми морају бити усаглашени, а та усаглашеност се остварује, између осталог, и утврђивањем истог периода важења - уређајног раздобља, који износи десет година (члан 24).

Израда и доношење плана развоја, основа и програма, измене и допуне, важење основа и програма уређене су одредбама чл. 25. до 27. Нацрта закона.

У поступку доношења програма развоја, планова, основа и програма мора се обезбедити учешће јавности у роковима утврђеним чланом 28. Нацрта закона.

Сопственик, односно корисник шума дужан је да спроводи планове газдовања шумама у року и на начин који је утврђен тим плановима. Спровођење основа и програма обезбеђује се годишњим планом, извођачким пројектом и пројектом коришћења осталих шумских производа, односно пројектом коришћења осталих функција шума (члан 29).

Годишњи план доноси се за газдинске јединице у којима ће се у тој години обављати послови газдовања шумама. Годишњи план за шуме којима се газдује у складу са основама доноси корисник, односно сопственик шума, а за шуме сопственика којима се газдује у складу са програмом доноси правно лице из члана 70. став 1. овог закона, најкасније до 30. новембра текуће за наредну годину, по претходној сагласности Министарства, односно органа АП.

Годишњи план мора бити у складу са основом, односно програмом. Саставни део годишњег плана су извођачки пројекти и пројекти коришћења осталих шумских производа, односно и пројекти коришћења осталих функција шума. Измена годишњег плана може да се врши због настанка елементарних непогода и других околности које није било могуће предвидети, и то по истом поступку по коме је донет (члан 30).

Извођачки пројекат израђује се за шуме за које се доносе основе.

Извођачки пројекат мора бити усклађен са основом и израђује се на основу извршеног увида у стање шума на терену и извршеног обележавања и одабирања стабала за сечу, за период не дужи од једне године. Извођачки пројекат израђује се за одељење, а изузетно за више одељења (слив). Извођачки пројекат доноси корисник, односно сопственик шума, најкасније до 30. септембра текуће за наредну годину (члан 31).

Пројекат за коришћење осталих шумских производа и пројекат за коришћење осталих функција шума, утврђених планом развоја за делове шуме, израђује се за шуме за које се доносе основе и програми и израђују се за једну или више газдинских јединица. Пројекти за коришћење осталих шумских производа доносе се за период важења од пет година, а пројекти за коришћење осталих функција шума за период важења основе, односно програма. Наведени пројекти морају бити усаглашени са просторним плановима. Корисник шума је дужан, а сопственик шума може да донесе напред наведене пројекте (члан 32).

За засаде шумских врста дрвећа у кратким производним циклусима до десет година, намењених за производњу одређених сортимената, доноси се посебан пројекат за подизање засада кратког производног циклуса (члан 33).

Одредбом члана 34. Нацрта закона утврђена је обавеза сопственика, односно корисника шума да евидентирају извршене радове на газдовању шумама у основама, програмима и пројектима из чл. 31. и 32. овог закона одмах по извршењу радова, а најкасније до 28. фебруара текуће за претходну годину. Сопственик шума који шумама газдује у складу са основом, односно корисник шума, дужни су да воде књигу шумске хронике, као саставног дела основе, односно програма.

Чланом 35. Нацрта закона утврђен је правни основ за доношење подзаконског прописа којим се ближе прописује садржина, начин доношења, спровођења и измена планских докумената.

Доступност података из планских докумената, као и начин њиховог коришћења утврђена је чланом 36. Нацртом закона.

Одредбом члана 37. утврђена је обавеза трајног чувања планова газдовања шумама.

Национална инвентура шума врши се ради утврђивања стања шума за потребе стратешког планирања, других државних органа, других привредних грана, одбране земље, научно-истраживачке делатности, по правилу на сваких десет година. На основу извршене националне инвентуре шума израђује се извештај у којем се приказује стање шума и шумског земљишта у Републици Србији. Инвентура шума се спроводи у складу са међународно прихваћеном методологијом (члан 38).

У поглављу IV. уређено је газдовање шумама

Газдовање шумама обухвата послове на заштити шума, производње шумског репродуктивног материјала, гајења шума, коришћења шума и шумске инфраструктуре.

Чување шума ради њене заштите од противправног присвајања, коришћења, уништавања и других незаконитих радњи (одлагање отпадних и отровних штетних материја, загађивање шума, уништавање граничних знакова и ознака, и др) обезбеђује корисник, односно сопственик шума. Корисник шума дужан је да поред наведених послова прати здравствено стање шума свих облика својине и њихову угроженост од елементарних непогода, као и да Министарству, односно органу АП, најкасније до 31. децембра, поднесе извештај о предузетим мерама и проблемима заштите шума, као и у случајевима веће угрожености шума. За обављање напред наведених послова, корисник шума дужан је да организује службу чувања шума (члан 39).

Послове чувања шума може да обавља чувар шума ако има најмање средњу стручну спрему шумарског смера - шумарски техничар, са положеним стручним испитом и који испуњава друге услове утврђене посебним прописом (члан 40).

Одредбом члана 41. Нацрта закона утврђени су овлашћења и дужности чувара шума.

Сопственик, односно корисник шума дужан је да прати утицај биотичких и абиотичких чинилаца на здравствено стање шума и благовремено предузима мере за заштиту од шумског земљишта. Надаље, спровођење мера заштите шума од биљних болести и штеточина утврђене су средњорочним планом заштите шума од биљних болести и штеточина, којег за свако шумско подручје доноси Министарство, односно АП, за период од пет година. Вршење извештајно-дијагнозно прогностичких послова у заштити шума од биљних болести и штеточина обезбеђује Министарство, које може уговором поверити обављање тих послова научној установи из области шумарства ако испуњава услове посебним прописом којим се уређује здравље биља. О стању угрожености шума Министарство обавештава јавност (чл. 42. до 44).

У случајевима значајних поремећаја биолошке равнотеже и озбиљних штета у шумским екосистемима изазваних дејством елементарних непогода Министарство прописује мере заштите и санације шума које спроводе сопственици, односно корисници шума и обезбеђује финансијска средства (члан 45).

Корисник шума дужан је да донесе план заштите шума од пожара за шуме свих својинских облика у шумском подручју, за период од пет година, на којег Министарство, односно орган АП даје сагласност. План се доноси у року од шест месеци од дана доношења плана развоја корисник шума је дужан да одмах обавести најближу ватрогасно-спасилачку јединицу министарства надлежног за унутрашње послове, Министарство, односно орган АП о настанку пожара и да наведеним органима достави извештај у року од осам дана од дана појаве пожара (члан 46).

У складу са појединим забранама из члана 9. Нацрта закона одредбама чл. 47. до 53. овог закона прецизирани су случајеви, односно услови и начин вршења појединих радњи којима су те забране дозвољене, а односе се

на: паљење ватре у шуми, одлагање отпада у шуми, промене водног режима у шуми, право и ограничење приступа у шуми, паша у шуми, као и држање дивљачи у шуми. Физичка и правна лица која нанесу штету у шуми дужна су да надокнаде насталу штету сопственику, односно кориснику шума.

Производња шумског репродуктивног материјала уређена је одредбама Нацрта закона које се односе на газдовање и радове у семенским објектима. Газдовање семенским објектима, осим семенских објеката за производњу семена познатог порекла, врши се на начин којим се обезбеђује максимална производња квалитетног шумског семена и омогућава лакше брање, односно сакупљање семена. Сеча стабала и састојина који су признати као полазни материјал за производњу шумског семена, осим признатог полазног материјала за производњу семена познатог порекла, може да се врши ради спровођења мера неге, постизања оптималне структуре за производњу шумског семена, као и ради уклањања стабала која су сува или толико оштећена да им предстоји непосредно сушење или представљају извор заразе од биљних болести или штеточина (чл. 54. и 55).

Шумски репродуктивни материјал аутохтоних врста дрвећа сопственици и корисници шума обезбеђују у складу са Билансом шумског репродуктивног материјала, којег води Министарство (члан 56).

Гајење шума уређено је одредбама чл. 57. и 58. овог закона. Сеча стабала може да се врши само после извршеног одабирања, обележавања дозначним жигом и евидентирање стабала за сечу (у даљем тексту: дознака). Дознака подразумева и обележавање површине шуме планиране за чисту сечу или крчење, као и обележавање посебним жигом пањева бесправно посечених стабала. Дознаку врши стручно лице које поседује лиценцу, којем Министарство, односно орган АП додељује дозначни жиг на име. Изузетно, дознаку може у изданаичким шумама сопственика да врши техничар шумарске струке са положеним стручним испитом и радним искуством на тим пословима од најмање три године. Дознака у шумама сопственика може да се врши само у присуству сопственика шуме или лица које он овласти.

Одредбама чл. 59. до 62. Нацрта закона уређено је коришћење шума. У шумама које се природно обнављају сеча шума може да се врши само пред пуни урод семена (оплодни сек), и то по правилу у периоду мировања вегетације. Време, начин и врста сече шума одређује се основом, односно програмом. Сеча стабала може да се изводи на начин и под условима којима се обезбеђује заштита људи и шуме. Забрањено је стављати у промет дрво посечено у шуми и ван шуме, односно произведене дрвне сорimente, ако нису жигосани јасно видљивим шумским жигом. Жигосање посеченог дрвета, односно произведених дрвних соримената врши сопственик, односно корисник шума. Право на жиг има стручно лице запослено код корисника, односно сопственика шума који шумама газдују у складу са основом, односно стручно лице запослено код правног лица из члана 70. став 1. овог закона за шуме којима се газдује у складу са програмом. Забрањено је вршити прераду дрвета на постројењима за механичку прераду дрвета ако дрво није жигосано на начин прописан овим законом. Власник постројења за механичку прераду дрвета дужан је да дрво по пријему евидентира у књигу евиденције. Сопственик,

односно корисник шума дужан је да радове у газдовању шумама организује и извршава у време и на начин утврђен у плановима газдовања шумама, којима се обезбеђује успостављање и одржавање шумског реда. Ако се поремети шумски ред, сопственик, односно корисник шума, дужан је да у најкраћем могућем року и на прописан начин успостави шумски ред. Сакупљање осталих шумских производа (шумских плодова, лековитог и другог биља, коришћење камена, песка, шљунка, хумуса, као и пчеларење, и др.) може да се врши уз одобрење корисника, односно сопственика шума, а у складу са пројектом коришћења осталих шумских производа.

Шумска инфраструктура уређена је одредбама чл. 63. до 66. Нацрта закона. У шумама могу да се граде објекти у складу са плановима газдовања шумама и посебним прописом којим се уређује област дивљачи и ловства. У шуми и на удаљености мањој од 200 m од руба шуме не могу да се граде ћумуране, кречане, циглане и други објекти са отвореном ватром. Техничка инфраструктура (шумске саобраћајнице, противпожарне пруге и други објекти који служе газдовању шумама) се планира, гради, одржава и користи на начин прописан чланом 64. Нацрта закона. Оптимална отвореност шума шумског подручја саобраћајницама утврђује се планом развоја. Планирање и изградња шумских путева детаљно се разрађује програмом изградње и одржавања шумских саобраћајница, који је саставни део плана развоја, као и основама и програмима. Шумски путеви користе се за потребе газдовања шумама, а сопственик, односно корисник шума дужан је да их редовно одржава. Шумски путеви могу да се користе и за спортска такмичења која укључују моторна возила под условима и на начин утврђен основом, односно програмом. Корисник шума дужан је да води катастар шумских путева који се користе за потребе газдовања шумама.

У поглављу V. уређен је попис шума и информациони систем у шумарству

Корисник шума дужан је да води и одржава евиденцију шума и шумског земљишта којом газдује (у даљем тексту: катастар шума). Корисник шума дужан је да поднесе захтев државном органу надлежном за вођење евиденције непокретности за евидентирање промена насталих у претходној години, најкасније до 31. марта текуће године. Орган државне управе надлежан за вођење евиденције непокретности дужан је да без накнаде омогући Министарству коришћење података о шумама и шумском земљишту, ради израде планова газдовања шумама (члан 67).

Министарство успоставља јединствени информациони систем за шуме и шумарство Републике Србије (у даљем тексту: информациони систем). Информационим системом обезбеђују се све неопходне информације о стању и променама шумског фонда за потребе планирања, праћења стања и извештавања. Министарство управља информационим системом и обезбеђује његову изградњу, развој и одржавање. Послови развоја и одржавања информационог система могу се поверити правном лицу регистрованој за обављање тих послова (члан 68).

У поглављу VI. прописана је организација газдовања шумама

Управљање шумама, као природним богатством, је у надлежности Републике Србије. Управљање шумама Република Србија остварује преко Министарства, органа АП, правних лица за газдовање шумама у државној својини и правних лица за газдовање шумама сопственика (члан 69).

Одредбом члана 70. Нацрта закона прописано је да шумама у државној својини обухваћеним шумским подручјем, односно подручјем националног парка газдује јавно предузеће, односно привредно друштво чији је оснивач Република Србија, односно аутономна покрајина, а које испуњава услове утврђене у овом закону и другим посебним прописима. Право газдовања шумама у државној својини које нису обухваћене шумским подручјем може да стекне правно лице чији је оснивач Република Србија, односно аутономна покрајина, а које испуњава услове утврђене у овом закону и другим посебним прописима. Изузетно право газдовања заштитним појасевима дрвећа може да стекне правно лице чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, а које испуњава услове утврђене овим законом и другим прописима.

Газдовање шумама сопственика уређено је одредбама чл. 71. и 72. Нацрта закона. Послове стручне и саветодавне подршке сопственицима шума за које се доноси програм врши правно лице из члана 70. став 1. Нацрта закона, а може да их врши и удружење сопственика шума, као поверене послове, ако има запослено стручно лице. Ако Министарство, односно орган АП надлежан за послове шумарства не обезбеди извршење напред наведених послова у року и начин утврђен у овом закону, вршење истих ће обезбедити закључивањем уговора са другим правним лицима или предузетницима који испуњавају услове из овог закона. Послове стручне и саветодавне подршке у шумама сопственика за које се доноси основа врши сопственик шума.

Ради остваривања, унапређења и заштите својих и јавног интереса у шумама, сопственици шума могу оснивати удружења, у складу са посебним прописом којим се уређује удружење грађана. Удружење је дужно да спроводи мере газдовања шумама утврђене програмом (члан 73).

Одредбом члана 74. Нацрта закона установљен је Регистар сопственика шума и удружења сопственика шума, који води Министарство.

Ради разматрања стручних питања, давања стручних мишљења и учешћа у реализацији пројектних задатака у области унапређивања шума и шумарства, министар, у складу са прописима са којима се уређује државна управа, решењем оснива посебну радну групу - Савет за шуме са дефинисаним пословима у члану 75. Нацрта закона.

У поглављу VII. уређено је финансирање

Одредбом члана 76. Нацрта закона утврђена су средства за обављање делатности од јавног интереса из члана 4. овог закона, и то средства за обнову - репродукцију шума, буџет Републике Србије, односно аутономне покрајине и Буџетског фонда за шуме, односно Буџетског покрајинског фонда.

Средства за обнову-репродукцију шума јесу средства репродукције шума и средства амортизације интензивних шумских засада.

Средства репродукције шума које се природно обнављају, односно средства амортизације интензивних шумских засада издваја корисник, односно сопственик шума који газдује шумама у складу са основом. Средства репродукције из става 1. тачка 1) овог члана користе се приоритетно за одржавање шума, а неутрошена средства у текућој години морају се искористити као учешће у финансирању мера утврђених Програмом развоја, односно годишњим програмом коришћења средстава у наредној години. (члан 77).

Основицу за обрачун напред наведених средстава чини тржишна вредност израђених дрвних сортимената на месту сече, на коју се примењује стопа од најмање 15%. Корисник шума дужан је да обрачуна и евидентира наведена средства, као и да евидентира њихово коришћење (чл. 78. и 79).

Одредбом члана 80. Нацрта закона утврђена је намена средстава из буџета Републике Србије, односно буџета аутономне покрајине ради реализације приоритетних мера из Програма развоја, односно Покрајинског програма, и то за: подизање степена шумовитости пошумљавањем; унапређивање стања шумских засада четинара; конверзију изданаčkih шума у виши узгојни облик; производњу шумског репродуктивног материјала.

Ради остваривања јавног интереса и дугорочних циљева заснованих на принципима одрживог газдовања шумама утврђених Програмом развоја и плановима газдовања шумама установљава се Буџетски фонд за шуме, који се води одвојено у оквиру главне књиге трезора на повезаним евиденционим рачунима. Буџетски фонд за шуме оснива се на неодређено време. Буџетским фондом за шуме управља Министарство. По укидању тог фонда и обавезе преузима Министарство (члан 81).

Извори средстава Буџетског фонда за шуме су: накнаде за коришћење шума и шумског земљишта; накнаде за заштиту, коришћење и унапређивање општекорисних функција шума; буџет Републике Србије; фондови намењени руралном развоју, заштити животне средине, заштити вода, регионалног развоја и других фондова; других извора у складу са законом, као и други приходи утврђени одредбом члана 82. став 2. Нацрта закона.

Ради остваривања јавног интереса и дугорочних циљева заснованих на принципима одрживог газдовања шумама утврђених Буџетским покрајинским програмом и плановима газдовања шумама установљава се Буџетски покрајински фонд која се воде у оквиру главне књиге трезора на повезаним евиденционим рачунима. Овај фонд оснива се на неодређено време. Буџетским покрајинским фондом управља орган АП. По укидању Буџетског покрајинског фонда права и обавезе преузима орган АП (члан 83).

Извори средстава Буџетског покрајинског фонда су накнаде, буџет аутономне покрајине, фондови, други извори у складу са законом као и други приходи из члана 82. став 2. Нацрта закона, а који се остварују на територији аутономне покрајине (члан 84).

Накнаду за коришћење шума и шумског земљишта плаћа корисник, односно сопственик шума. Основицу за обрачун накнаде, коју плаћа корисник шума, чини укупан годишњи приход корисника шума остварен газдовањем шумама, на коју се примењује стопа од 3 %. Основицу за обрачун накнаде, коју плаћа сопственик шуме, чини тржишна вредност израђених дрвних сортимената на месту сече, на коју се примењује се стопа од 5 % (члан 85).

Накнаду за заштиту, коришћење и унапређивање општекорисних функција шума плаћају правна лица која обављају своју делатност на територији Републике Србије и воде се у Националном регистру извора загађивања животне средине, у складу са посебним прописом. Обрачун и уплату накнаде, врши правно лице до 15-ог у месецу за претходни месец. Основица за обрачун накнаде чини укупан годишњи приход правног лица, на коју се примењује стопа од 0.07 % (члан 86).

У погледу контроле плаћања, принудне наплате напред наведених накнада, застарелости, наплате камате и других питања око наплате тих накнада које нису уређене овим законом, примењују се посебни прописи којим се уређују порески поступак и пореска администрација (члан 87).

Одредбом члана 88. Нацрта закона прописано је наменско коришћење средстава Буџетског фонда за шуме, односно Буџетског покрајинског фонда, тако што се користе за спровођење мера утврђених Програмом развоја, односно Покрајинским програмом, као и годишњим програмом коришћења средстава. Од укупно остварених средстава Буџетског фонда за шуме, односно Буџетског покрајинског фонда приоритетно се резервишу средства за израду планова развоја и програма, као и за финансирање мера заштите шума које могу проузроковати последице ширих размера (пожари, пренамножење инсеката и сл.), предвиђених средњорочним планом заштите од пожара, односно средњорочним планом заштите шума од биљних болести и штеточина.

Ако средства Буџетског фонда за шуме, односно Буџетског покрајинског фонда у текућој години не буду, због изненадне угрожености шума или битно измењених околности у изради и спровођењу планова газдовања шумама које није било могуће предвидети, довољна за извршавање насталих обавеза, недостајућа средства ће се обезбедити из буџета Републике Србије, односно буџета аутономне покрајине и средстава корисника шума. Неутрошена средства напред наведених фондова у току текуће године преносе се за исте намене у наредну годину (члан 89).

У поглављу VIII. прописана је вредност шума

Вредност шуме чини вредност дрвета, земљишта, осталих производа и опште-корисних функција шума која се утврђује у основама и програмима. Вредност шуме утврђена у основама примењује се у следећим случајевима: правног промета; промене намене шума; шумске штете; судских и управних поступака и спорова; оцене и процене потенцијала шума за друштвени развој; оцене успешности газдовања шумама (при сертификацији шума); праћења и анализирања стања шума; другим случајевима. Вредност шуме утврђује се у години усвајања планова газдовања шумама (члан 90).

У поглављу IX. уређено је обављање послова у шумарству

Дозволу за обављање стручних послова у газдовању шумама (у даљем тексту: лиценца) може да стекне дипломирани инжењер шумарства, смера шумарства и положеним стручним испитом. Право и обавезу полагања стручног испита има лице које има положен приправнички испит. Лиценцу издаје и одузима Комора инжењера шумарства Србије, која се оснива посебним прописом (члан 91).

Одредбом члана 92. прописани су услови за извођење радова на заштити, гајењу и коришћењу шума, тако да се наведеним пословима може да бави правно лице, односно предузетник регистрован за обављање тих делатности у Регистру привредних субјеката и ако испуњава услове у погледу опреме и стручног кадра.

У поглављу X. уређени су имовинско правни послови

Овим поглављем прописани су промет и закуп шуме и шумског земљишта, комасација шума и шумског земљишта, као и ограничавање шума, укњижење својине и евиденција.

Шуме и шумско земљиште у државној својини не могу да се отуђују, осим у случају комасације, као и у случајевима утврђеним Нацртом закона. Корисник шуме може, уз сагласност Владе, део шуме или шумског земљишта у државној својини, у којој не може да се организује рационално газдовање, да по тржишним условима прода или замени за шуму или шумско земљиште сопственика шуме ако се те шуме налазе као изоловане, односно као енклаве или полуенклаве у комплексу шума у државној својини (члан 93).

Шуме у државној својини не могу се давати у закуп. Шумско земљиште у државној својини може да се да у закуп до привођења истог намени утврђеној плановима газдовања шумама и не може да се користи за изградњу и коришћење минералних сировина (члан 94).

Одредбом члана 95. прописано је право прече куповине у случају да сопственик шуме намерава да прода своју шуму.

Комасација шума и шумског земљишта може се вршити у складу са посебним прописом којим се уређује комасација пољопривредног земљишта. Шуме и шумско земљиште уређено комасацијом не може да се уситни на парцеле чија је површина мања од 0,5 ha. Орган који води поступак комасације дужан је да пре доношења одлуке о приступању комасацији о истом прибави сагласност Министарства, односно органа АП (члан 96).

У циљу уређења имовинско правних односа сопственика шума утврђена је његова обавеза да код надлежних органа покрене прописане поступке ради: разрешавања спорних имовинско-правних питања; стицања и прибављања прописане документације о праву својине; укњижења тих права у јавне књиге код органа надлежног за вођење непокретности; деобе сувласничке шуме и успостављања и утврђивања граница својих шума, као и обавеза да успостави и води евиденцију прописане документације о стицању права својине. Сопственик, односно корисник шума на подручју на коме се врши снимање стања шума ради израде планова газдовања шумама, односно пројеката комасације или арондације земљишта и шума морају да дозволе слободан приступ лицима која обављају те послове (члан 97).

Сопственик, односно корисник шума дужан је да у складу са посебним прописом којим се уређује државни премер и катастар изврши ограничавање својих шума, у обиму и у року утврђеном у плановима газдовања шумама. Корисник шума дужан је да изврши ограничавање у складу са годишњим програмом ограничавања шума, који доноси до 31. октобра претходне за наредну годину, на који сагласност даје Министарство, односно орган АП, у року од 30 дана од дана достављања програма (члан 98).

У поглављу XI. прописан је надзор

Инспекцијски надзор над спровођењем Нацрта закона и прописа донетих на основу Нацрта закона врши Министарство преко шумарског инспектора. Аутономној покрајини поверава се, као поверени посао државне управе, вршење инспекцијског надзора над применом одредаба овог закона за шумска подручја на територији аутономне покрајине (члан 99).

Одредбом члана 100. Нацрта закона прописани су услови које мора да испуњава шумарски инспектор, који мора бити дипломирани инжењер шумарства, шумарског смера са положеним стручним испитом и најмање пет година радног искуства у струци.

У обављању послова инспекцијског надзора шумарски инспектор мора да има службену легитимацију. Шумарски инспектор обавља послове инспекцијског надзора у прописаном службеном оделу (члан 101).

Одредбом члана 102. Нацрта закона прописана је обавеза лица над којима се врши инспекцијски надзор, тако што су дужни да шумарском инспектору омогуће вршење инспекцијског надзора, да му без одлагања ставе на увид и располагање све доказе као и да даје изјаву о чињеницама које су од значаја за утврђивање неправилности у примени прописа.

Права и дужности шумарског инспектора утврђена су одредбом члана 103. Нацрта закона.

Мере које налаже шумарски инспектор прописане су одредбом члана 104. Нацрта закона.

На решење шумарског инспектора може се изјавити жалба министру у року од осам дана од дана доношења решења. О жалби министар одлучује решењем у року од 15 дана од дана достављања жалбе. Жалба не одлаже извршење решења (члан 105).

Казнене одредбе прописане су у поглављу XII.

У казним одредбама прописана су привредни преступи и прекршаји, као и санкције за те привредне преступе и прекршаје. Висина санкција за привредне преступе и прекршаје је усклађена са одредбама Закона о привредним преступима и Закона о прекршајима. Одговорном лицу у правном лицу се поред новчане казне за привредни преступ, односно прекршај може изрећи и заштитна мера забране вршења одређене дужности. Такође, за учињени привредни преступ, односно прекршај за правна, односно физичка лица у таксативно наведеним случајевима може се поред новчане казне изрећи заштитна мера одузимања предмета који су употребљени или намењени за извршење привредног преступа, односно прекршаја или прибављени извршењем привредног преступа, односно прекршаја (чл. 106. до 108).

Прелазне и завршне одредбе прописане су у поглављу XIII.

У прелазним и завршним одредбама уређује се усклађивање пословања правних лица која газдују шумама у државној својини, оснивање Савета за шуме, рок за доношење аката по основу овлашћења из овог закона, примена основа и програма, привремени годишњи програм, примена подзаконских прописа, престанак важења ранијег закона, као и ступање на снагу закона (чл. 109. до 116).

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

Две основне претпоставке за спровођење пројекција Програма развоја шумарства Републике Србије (односно Програма развоја шумарства аутономне покрајине, као саставног дела) у периоду 2010-2019 предпостављају обезбеђивање одговарајућих кадровских потенцијала посредством изградње капацитета, са једне стране и неопходних финансијских средстава са друге стране. Основу за израду анализе потребних финансијских средстава за развој шума према пројекцијама Програма представљале су Студија финансирања шума и Студија вредновања шума израђених у оквиру Пројекта „Развој сектора шумарства Србије” (2005-2008).

Обрачун неопходних средстава. Обрачун неопходних средстава за спровођење циљева Стратегије развоја шумарства Србије (2006) и пројектованих средстава у складу са Нацртом програма развоја шумарства Србије (2008), односно средстава неопходних за спровођење Закона о шумама.

Калкулација финансијских потреба за реализацију пројекција Програм развоја извршена је на основу планираног обима радова и важећих јединичних цена за наведене радове и пратећих активности.

Планирани обим активности (радова) представља физички обим одређених планских активности, исказаних на десетогодишњем нивоу, груписаних у оквиру дефинисаних мера за остварење постављених циљева. С обзиром на различит приступ изворима финансирања у зависности од вида власништва, извршена је и подела на радове у шумама које се налазе у државном и недржавном власништву.

Цене коштања или јединични трошкови радова, као други основни елемент овог обрачуна су формиран на два начина. Мањи број који се односи на развојне пројектне предлоге и „јавни сервис” (стручна служба за обављање послова од јавног интереса) су достављене од стране тематских радних група које су израђивале студије, док је већи број утврђен путем калкулација на основу свих релевантних тржишних параметара (утрошци, технологија, јединичне цене материјала, радне снаге и слично).

Укупна средства потребна за спровођење свих планираних активности и мера у оквиру Програма развоја утврђена су у износу од 915.742.351 еура, без трошкова на пословима коришћења шума. Са трошковима коришћења шума укупна потребна средства износе 1.690.131.833 еура.

Основ за обрачун-дефинисање извора средстава. У ову сврху су идентификовани следећи извори средстава :

- 1) Државне шуме (375,946,061 еура);
- 2) Приватне суме (95,602,078 еура);
- 3) Фонд за шуме (273,726,361 еура)

(1) накнада за коришћење шума (сви видови својине),

(2) накнада за заштиту, коришћење и унапређивање општекорисних функција шума,

- 4) Буџет РС (115,704,245 еура)
- 5) Сектор за рурални развој вод.и пољ. (39,002,875 еура)
- 6) Заштите животне средине (заштита природе) (17,920,413 еура)
- 7) Наука просвете и образовања (12,534,000 еура)
- 8) Донације и међународни фондови (9,515,000 еура)

Покриће трошкова коришћења шума калкулисани су на нивоу непосредних трошкова.

Потребна средства. У наредној табели је приказана листа планираних мера без коришћења шума по виду власништва на десетогодишњем нивоу, исказана у монетарном облику. Укупна вредност ових планираних мера износ око 916 милиона евра на нивоу целог десетогодишњег периода или просечно годишње око 91,6 милиона. Од укупно планираних мера око 509 мил.евра (56%) је планирано да се реализује у државној својини док око 355 (39%) мил. евра се планира за радове у недржавној својини док ће се остатак од око 52 мил. евра или 5,7% од укупног износа реализовати за системске мере и активности од значаја за оба приказана облика својине.

Табела 1: Преглед потребних средстава по планираним мерама

	Потребно средстава за 10 година			
	Државно вл.	Недржавно вл.	Заједничко	Укупно
Пошумљавање	49,932,043	99,888,388	0	149,820,430
Обнова високих једнодобних шума	52,169,475	7,997,164	0	60,166,640
Нега високих једнодобних шума	25,268,130	1,250,778	0	26,518,908
Реконструкција деградираних високих шума	3,825,383	1,268,908	0	5,094,291
Индиректна конверзија изданаких шума	8,017,502	15,504,797	0	23,522,299
Директна конверзија изданаких шума	35,156,205	82,796,221	0	117,952,426
Санација јако оштећених састојина од абиотичких и биотичких фактора	2,799,061	1,866,041	0	4,665,102
Санација опожарених састојина	16,277,698	46,326,393	0	62,604,091
Израда шумских комуникација	80,350,000	21,900,000	0	102,250,000
Реконструкција шумских путева	29,180,000	2,520,000	0	31,700,000
Одржавање шумских путева	29,946,500	1,116,000	0	31,062,500
Унапређење производње Семе и садни материјал			2,922,500	2,922,500
Сертификација шума	210,000	350,000	0	560,000
Трошкови рада Јавне службе	160,612,539	55,397,744	14,178,934	230,189,217
Реформа развој капацитета ЛШС	8,020,000	3,300,000	565,000	11,885,000
Подршка власницима приватних шума и њиховим удружењима		12,870,000	0	12,870,000
Подршка развоју малих и средњих предузећа везаних за шуме и шумарство			6,530,000	6,530,000
Интегрални Информациони систем	0		445,000	445,000
Израда планских докумената која нису усла у јавну службу	0		377,440	377,440
Национална Инвентура	0		680,000	680,000
Мере заштите од биотичких чиниоца и пожара	4,477,800	468,150	8,436,057	13,382,007

	Потребно средстава за 10 година			
	Државно вл.	Недржавно вл.	Заједничко	Укупно
Рад и развој ИДП службе			620,000	620,000
Мониторинг здравственог стања шума (ИЦП)	0		1,396,010	1,396,010
Додатни троскови за управљања шумским ЗПД	2,890,190			2,890,190
Образовање			6,795,000	6,795,000
Истраживање			1,585,000	1,585,000
Укупно: пројекти, студије, стратегије, развој мониторинга,			7,258,300	7,258,300
Укупно	509,132,527	354,820,582	51,789,241	915,742,351
%	55.60%	38.75%	5.66%	100.00%

Финансирање Програма развоја. У табели бр. 2 приказана је субвенцијска политика уграђена у Програм развоја, а која је исказана учешћем јавних средстава у спровођењу планираних мера и активности.

На основу предложене субвенцијске политике, трошкови за пошумљавање, заштиту и очување шума, гајење и реконструкцију високих шума, конверзију изданаčkih састојина и за изградњу и одржавање шумских саобраћајница у значајној мери се субвенционирају из јавних средстава. Највеће учешће субвенција је намењен за најзначајније послове у оквиру развоја шума, као што су: пошумљавање нових површина (80%), нега нових шумских засада (80%), санација јако оштећених састојина (70%) и других. Трошкови послова коришћења шума, који су комерцијалног карактера, нису предвиђени за суфинансирање. За разлику од ЕУ политике руралног развоја и националних шумарских политика различитих чланица ЕУ, ова политика је такође предвидела и скоро исте проценте суфинансирања у државним шумама.

Табела 2: Учешће јавних субвенција за поједине мере и активности

МЕРА И АКТИВНОСТИ	ДРЖАВНИ СЕКТОР (%)			ПРИВАТНИ СЕКТОР (%)		
	Тренутно	Финанс. студ	Програм развоја	Тренутно	Финанс. студ	Програм развоја
Пошумљавање нових површина	100	100	80	50	100	80
Нега нових засада	100	100	80	0	100	80
Обнова високих једнодобних шума	0	0	20	0	25	20
Нега високих једнодобних шума	65	0	0	0	100	50
Реконструкција деградираних високих шума	0	50	50	0	50	50
Индиректна конверзија изданаčkih шума	0	50	50	0	50	50
Директна конверзија изданаčkih шума	100	50	50	0	50	50
Санација јако оштећених састојина	25	60	70	0	80	70
Изградња шумских путева	40	50	50	0	50	50
Изградња шумских влака	0	0	50	0	25	50
Одржавање шумских путева	0	50	50	0	50	50
Подршка удружењима приватних власника			---	0	0	100
Подршка малим шумарским предузећима			---	0	100	100

Табела 3: Потребе (компарација Програм и садашње стање)

Програм развоја	Државне суме		Недржавне суме		Заједничке потребе		Укупно	
	еур	%	еур	%	еур	%	еур	%
Самофинансирање	87,034,554	87%	37,559,208	59%	0	0%	124,593,762	74%
Јавно	13,318,647	13%	25,921,850	41%	5,178,924	100%	44,419,421	26%
Укупно	100,353,201	100%	63,481,058	100%	5,178,924	100%	169,013,183	100%
Стање								
Самофинансирање	74,940,000	92%	15,206,000	77%			90,146,000	89%
Јавно	6,441,000	8%	4,588,000	23%			11,029,000	11%
Укупно	81,381,000	100%	19,794,000	100%			101,175,000	100%

У оквиру укупних потреба финансирања шума од 169,013,183€, јавне потребе финансирања за Програм развоја за покривање свих планираних мера за шуме, власнике шума и подршку шумама на основу политике мера достижу износ од 44 милиона еура годишње или 26% од свих очекиваних финансијских потреба (15% у државним шумама и 43% у приватним). То реално значи да 20 еура по хектару за целокупно шумско земљиште у Србији (17 еура у државним шумама и 21 еуро у приватним).

У поређењу са тренутним финансирањем, које се налази на нивоу од 11,029,000€, јавне финансијске потребе се увећавају за 4 пута (2.1 пута у државним шумама и 5.6 пута у приватним).

Такође указујемо да ће се Савет за шуме, као ad hoc радно тело, финансирати из буџета Републике Србије, а планирани трошкови рада су минорног карактера и односе се на трошкова одржавања састанака (једном, односно два пута годишње), а значај послова који ће Савет за шуме обављати оправдава његово оснивање .

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА

1. Који проблем се решава законом?

Нацртом закона покушавају да се реше нагомилани проблеми у области очувања, заштите, коришћења и располагања шумом и шумским земљиштем као природним богатством, питање надзора, као и друга питања од значаја за шуму и шумско земљиште у циљу остваривања циљева постављених Стратегијом развоја шумарства Србије (Влада РС, јул 2006. године) и Нацртом програма развоја шумарства Србије (2008).

Стратегија развоја шумарства Републике Србије (2006) поставила је десет циљева чије би испуњење допринело одрживости развоја шума и шумарства као привредне гране. Тежња предлагача закона при изради Нацрта закона била је управо жеља за операционализацијом циљева постављених Стратегијом.

Шуме као природни ресурс и добро од општег интереса увек су, а нарочито у ранијим периодима, биле битан фактор у развоју државе и представљале су извор добара, услуга, а тиме и прихода укупног друштва. Однос човека, друштва и државе према шуми првенствено је условљен њеним природним законитостима - велики и отворен простор, дуго трајање производног процеса и обновљивост. Управо те карактеристике шуме указују на

потребу и могућност одрживог коришћења, трајног постојања и релативно успореног унапређивања.

Одрживо газдовање је могуће трајно остваривати ако постоји континуитет праћења и тачног утврђивања стања шумског фонда, стручног и реалног дугорочног и краткорочног планирања, као и стручне реализације планова да би се одговорило потребама друштва и очувања животне средине.

Притисак који су актуелне друштвено-политичке прилике у земљи вршиле на облик управљања шумама, без обзира на власништво, имали су негативне последице по шумарство у Србији. Такав приступ проблему није се могао ускладити са обликом и начином управљања који би био примерен потребама шумарства, а нарочито у приватним шумама. Значај, стање шума и постављени циљеви, захтевају, у зависности од односа власника према својој шуми, успостављање система управљања шумама који гарантује одрживост коришћења шумских ресурса без обзира на власништво.

Без посебних мера економске политике, као логичног дела система управљања шумама које ће уважавати специфичности шуме, подразумевајући трајне, аутономне и институционалне финансијске механизме и оквире, не може се очекивати унапређивање шумарства да би оно, као привредна грана, добило значајну улогу у укупном привредном систему земље.

Императивне одреднице „шуме, време и простор”, такође, указују на изричиту неопходност континуираног институционалног одлучивања, како о глобалним проблемима шумског фонда, тако врло често и о проблемима на мањим, али специфичним шумским просторима.

Ово испоставља задатак кадровског и материјалног дограђивања Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управе за шуме, као органа државне управе које ће бити у стању да уз помоћ савременог шумарског законодавства буде носилац и реализатор шумарске стратегије, за све шуме у земљи, како на централном тако и на децентрализованим нивоима.

Велики број ситних шумских поседа малих економских могућности чији власници деценијама своје шуме прекомерно користе за задовољење најнужнијих потреба свог домаћинства указује да је шума у последња два века била најприсутнији учесник у ублажавању тешких економских и социјалних проблема становништва. Сличну социјално-економску улогу имала је и шума у државној својини, нарочито после II Светског рата.

Политика развоја земље после II Светског рата стварала је услове и подстицала радно способно становништво руралних подручја на сеобу у градове, што је створило значајне површине напуштеног пољопривредног земљишта у приватној својини, као и неповољну старосну структуру становништва што захтева непосредне како финансијске, тако и организационе мере државних органа у циљу активирања природних потенцијала и стварања услова за опстанак релативно малог броја радно способног становништва.

Вишеструки интерес садржан у повећању шумског фонда пошумљавањем напуштеног пољопривредног земљишта, изградњи неопходне путне мреже и малих и средњих постројења за обраду дрвета са лако променљивим програмима у руралним подручјима су истовремено довољни разлози за успостављање трајног и стабилног профитабилног система финансирања таквих програма, али и у областима туризма, угоститељства, рекреативног боравка у природи и здравства употпуњене са програмима којима би биле валоризоване природне, историјске, културне и друге вредности подручја.

Пажљиво идентификовани и изводљиви циљеви у приватним шумама могу се реализовати само стрпљивим заједничким напорима власника шума, шумарских стручњака и одговарајућих државних органа у повећању знања и вештина власника шума релевантних за газдовање шумама и проналажењу најоптималнијих облика удруживања.

Скромне економске могућности власника шума, често у временима значајних поремећаја у привредном и друштвеном развоју земље, приморавају власнике да из своје шуме узимају знатно изнад њених могућности, иако стање шума захтева његову помоћ, чиме се угрожава општи – национални интерес исказан кроз принцип одрживог газдовања, а посматрано дугорочно и интерес власника. Такав изнуђени однос власника према својој шуми и доста пасивна подршка државе у заштити и унапређивању тих шума, указују на потребу улагања заједничких и усклађених напора државе и власника како би се стално обезбеђивале оне функције шуме које су у општем и у интересу власника.

Истакнута одговорност државе у решавању скоро свих битних проблема тог дела шумског фонда, од утврђивања стања шума па до организовања сопственика шума, захтева преузимање иницијативе државе нарочито у случајевима када изостане иницијатива власника, као и одлучне извршне улоге, како би се успоставио и достигао истоветан однос према шуми без обзира на својински облик.

Државне шуме, обзиром на своју специфичну јавну функцију, сматрају се специфичним државним капиталом и представљају гарант остваривања еколошких, социјалних и економских интереса друштва. Држава, као власник овог капитала, има у односу на шуму, два основна интереса: (1) да се вредност тог капитала (шума) не сме умањити, односно, да се мора повећавати, и (2) да држава (власник) захтева остваривање вишеструких користи од тог капитала (шуме).

Одрживо газдовање државним шумама подразумева обавезу сталне заштите, одржавања, обнављања и тиме остваривања бројних општекорисних функција шума која се мора трајно остваривати у свакој јединици планирања.

Постизање циља одрживог развоја државних шума обезбедиће се јасним опредељењем државе о задржавању и осигурању власништва над својом шумом, спровођењу разграничења, стимулисању арондације и успостављању и ажурирању катастра шума.

2. Који циљеви треба да се постигну доношењем акта?

Стварање услова за постизање одрживог газдовања и одрживог развоја шума су, у суштини, основни природни и правни институти свим понуђеним решењима и осталим начелима на којима је засновано уређивање односа према шуми. Принципи одрживог газдовања, односно одрживог развоја, захтевају ограничавање неких права која извориште имају у праву својине, као што је ограничавање коришћења дрвета по обиму и квалитету и, истовремено, истицање обавезног коришћења осталих вредности шуме. Ово начело, у суштини, захтева стално постојање шуме, зависно од њеног узгојног облика и метода газдовања на свакој јединици површине, а самим тим и на површини укупног шумског фонда, квалитативно и квантитативно побољшање његовог стања, чиме би се обезбедило континуелно деловање најбитнијих функција шума у очувању здраве животне средине.

Принципи одрживог газдовања шумама подразумевају, пре свега, обавезу уважавања специфичне и незаменљиве улоге и утицаја шуме на укупан привредан и друштвени развој скоро у свим делатностима што истовремено законодавца обавезује да у току изградње правног и привредног система мора да спречи до сада присутну надмоћност других општих системских и посебних закона и мера економске политике и игнорисање специфичности - особености највредније и најсложеније природне заједнице, као и надмоћне лобије неких привредних делатности и њихове пратеће државне органе и институције.

Принцип одрживости је неминовност шуме и шумарске струке како на малом простору (састојини), тако и на укупном шумском простору у дугим периодима времена, трајно и непрекидно, јер су грешке случајне или намерне, недопустиве и непоправљиве.

Потврђивање шума и шумског земљишта као добра од општег интереса. Уставно опредељење да се природним богатствима (од општег интереса) утврди статус од јавног интереса створило је изузетне могућности и обавезе да се Нацртом закона обезбеде поуздани инструменти: заштите, контролисаног коришћења, унапређивања, рационалног управљања, вредновања свих функција, аутономне материјалне и финансијске подршке и примерено шуми као обновљивом и, за живот човека неопходном добру, уреди права, обавезе и одговорност власника, државе као законодавца и власника, грађана, државних институција, органа, привредних и других правних субјеката из скоро свих делатности и активности у Републици.

Институт општег интереса на шуми јесте повољност и предност шуме у односу на друга природна и материјална добра, али је истовремено предлагачу Нацрта закона и законодавцу поставио веома сложен задатак чија решења морају дати одговоре како при незадовољавајућем стању шума и традиционалној (не)култури према шуми у историјски, скоро увек, политички и економски оптерећеном времену, обезбедити примену императивног принципа „одрживог газдовања шумама” и интерес коју власницима шума обезбеђује право својине над шумом.

Сам концепт Нацрта закона је у целини своје упориште нашао у правном институту „општи интерес” на шта указују одговори и решења о најбитнијим проблемима шуме: ограничавање права коришћења дрвета; обавеза проширивања шумског фонда; обавеза свих власника, грађана, правних субјеката и институција у погледу заштите шуме од елементарних непогода – пожар, поплаве и др.; стратешко планирање газдовања шумама, као најбитнији елемент управљања јесте посао државног органа; крчење и смањивање шумског фонда забрањено осим у случају утврђивања општег интереса за друге потребе и делатности; средства заштите и унапређивања поред шуме обезбеђују сви грађани – Буџет и правни субјекти који уживају у благодетима шуме; обавезе мултифункционалног коришћења шума; забрана отуђивања државне шуме, осим у случајевима када је то интерес шуме; утврђена права не-власника шуме да туристичко-рекреативно може без накнаде да користи шуму власника.

Укидање института „општег интереса” на шуму и утврђивање интереса другим потребама друштва и делатностима, могуће је само под условима, на начин и по поступку утврђеном у овом закону, Закону о експропријацији и сету закона о заштити животне средине.

Када су предмет разматрања проблеми и значај шуме, исте у интересу шуме и не-власника шуме не би било могуће решавати без природно-правног института – „општег интереса” или „интереса над свим другим

интересима”. Без општег интереса не би било могуће помирити бројне међусобно испреплетене и повезане посебне интересе, интересе појединаца, правних субјеката и бројних других делатности и активности.

Изјава уставних одредаба да су природна богатства и добра у општој употреби добра од општег интереса не значи да у институту „општег интереса” уживају само та добра већ и нека добра и институције у другим делатностима (здравство, одбрана земље, социјална заштита, образовање, наука, и др.) у којима се општи интерес остварује укидањем општег интереса на природном богатству – шуми, на начин, под условима и по поступку утврђеном у Закону о експропријацији.

Коришћење свих вредности шума (интегрално-мултифункционално коришћење шума). Вековно поистовећивање „коришћења дрвета из шуме” са „коришћењем шуме”, као најсложеније и најбогатије природне заједнице, у суштини је угрожавало шуму, јер је интерес за све већим и квалитетнијим количинама дрвета надвладавао и потискивао потребе шума као јединог могућег произвођача дрвета. Новија историја шуме од првих уочавања других вредности шуме (плодови, паша, жирење, спречавање ерозије и поплава) па до данашњих дана врло мало бележи практично валоризовање вредносно немерљивих функција шума (депоновање угљеника, производња кисеоника).

Нацртом закона се стварају законске претпоставке за коришћење не само плодова и природних материјала (минералне сировине, дрво, хумус и др) из шуме, већ, пре свега, значајних функција. Наиме, одредбама у поглављу Планирање, захтева се од власника шума, а нарочито носиоца „планирања” као најважнијег посла у газдовању шумама да планирању простора шумског подручја дају највећи конкретан значај чија се реализација обезбеђује даљом разрадом плановима газдовања шумама газдинских јединица (мањих комплекса) и детаљним пројектом за сваки локалитет (туристичко-рекреативни, здравствени, ловни, угоститељски, научно-просветни, рурални, и др.).

Мултидисциплинарни приступ планирању простора шумског подручја би требао да обезбеди све предуслове за преусмеравање коришћења дрвета из шуме на коришћење бројних других готових производа и врло вредних функција шуме чиме би се помогло, између осталог, и заустављање процеса нестанка руралног, али хуманог и природног начина живљења човека и ублажило поистовећивање коришћења дрвета са коришћењем шуме.

Својина над шумама. Нацртом закона у односу на садашња решења задржана су два својинска облика - приватни (који укључује и задружни) и државни, с тим што приватни облик својине познаје као носиоце физичка, односно правна лица, а титулар државног облика својине над шумом би требао да буде Влада, или орган кога овласти Влада.

Понуђеним решењима се тежило да се сва питања и проблеми уреде истоветно за шуме оба својинска облика. Специфичност је присутна код малог броја питања за које није било могуће предложити истоветно решење. Таквим приступом је у исту раван стављена и једна и друга шума и када су у питању права и обавезе, односно интереси власника. Предложена решења су у максимално могућем степену уважавала интересе власника, нарочито у изради и усвајању планова газдовања шумама, као кључног елемента управљања, а право располагања шумом и производима шуме није угрожавано осим код државне шуме где је отуђивање шуме дозвољено у изузетним случајевима. Интерес власника шуме, односно остварена добит је умањена у проценту неопходном за

израду, усвајање и делимичну реализацију планова газдовања шумама. Може се прихватити констатација да је својинско право ограничено забраном давања шуме у закуп.

Предложеним решењима којима се обезбеђују финансијска средства заштите, управљања и унапређивања шума, власници шума су суштински обештећени, јер су та средства у значајном обиму за њихове шуме обезбеђена на подлози „општег интереса” од грађана и правних субјеката који нису власници шума.

Бројни проблеми имовинско-правне природе (сувласничке шуме са идеалним деловима, неутврђене границе шума, несређена и непотпуна документација о правима својине, упис права у јавним књигама код надлежног органа, део шума у државној својини није ограничен, самовласно заузимање, непризнате деобе, и др) код оба својинска облика захтева да се одредбама овог закона власници шума, у циљу несметаног коришћења својинских права на шуми, обавезу да у утврђеном року покретањем поступака и спорова, отклоне наведене и друге проблеме њихових шума чиме ће се битно олакшати примена основних опредељења овог закона и тиме помоћи власницима шума.

Управљање шумама. Успешност у сталном (задовољавајућем) остваривању принципа одрживог газдовања шумама је могуће ако се уређивању питања управљања шумама приступи у складу са успостављеним друштвеним, политичким и економским односима у земљи.

Прихватајући чињеницу да је основно средство управљања таквим обновљивим природним богатством од општег интереса, стручно, савремено, коректно, правовремено, континуелно, реално и остварљиво планирање у овом нацрту закона понуђено је решење да континуитет и квалитет израде, усвајања (за планове на стратешком нивоу за шуме свих својинских облика) и реализације планова газдовања шумама у државној и приватној својини обезбеђује Министарство – Управа за шуме, односно корисник шума у државној својини када је у питању квалитет, континуитет и реализација оперативних планова.

Стручно незадовољавајући планови доношени у дисконтинуитету за државне шуме и непостојање планова за приватне шуме, као и недоследна примена, а често и непримењиви планови указали су на неопходност изналагања примеренијих решења за шуму, а самим тим и примеренијег управљања шумама.

Предложено решење се може сматрати бољим од садашњег због тога што би:

1) усвајање и доследно спровођење стратешких планова обезбеђивао би надлежни орган Републике Србије, односно аутономне покрајине, за све шуме у Републици Србији, а што би било и примерено делокругу рада таквог државног органа. Таквим решењем би се обезбедио квалитет и континуитет у доношењу, доследност у спровођењу планова газдовања шумама, избегле сталне несугласице, управни, па и судски спорови и омогућило јединствено праћење стања и активности у свим шумама, као и усаглашена примена стручних и научних сазнања, успоставила јединствена стручна контрола над извођењем радова у шумама и искористила предност предложеног информационог система Управе за шуме;

2) израдом планова газдовања шумама према предложеним решењима би се могло бавити свако правно лице које испуњава услове прописане Законом, односно физичко лице које поседује лиценцу за вршење

стручних и извођачких послова газдовања шумама стечену у складу са овим законом и посебним прописом (Закон о шумарској комори). Наиме, таква правна и физичка лица би стручне и извођачке послове прибављала на јавном огласу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управе за шуме на чијем посебном рачуну би била обезбеђена средства за финансирање послова планирања;

3) предложено решење, уз помоћ посебног Закона о шумарској комори, на транспарентан начин омогућује укључивање свих шумарских институција (привредних, научних, просветних и др.) у процес управљања шумама и створило услове за обједињавање и окупљање струке у решавању најбитнијих проблема шума Србије и исте јавности и власницима шума представила на примерен начин.

Одржавање и повећавање шумског фонда. Имајући у виду незадовољавајуће стање постојећег шумског фонда, веома изражено одсуство мера одржавања и побољшања стања шума, као и последње две деценије скоро симболично повећање површине шума, скромне могућности шумског фонда да сам себе репродукује и, исто тако, скромне могућности Буџета Републике да озбиљније помаже увећању шумског фонда, решењима у овом закону се више инсистира на утврђивању обавеза и стварању финансијске, организационе и кадровске подршке мерама заштите и одржавања постојећег шумског фонда.

На оправданост оваквог опредељења указује:

1) неколико стотина хиљада хектара изданаčkih шума, старости око 70 година, недовољно негованих, са врло скромном залихом дрвета по хектару и употребљивом углавном као огревно дрво. Неопходна је убрзана припрема састојина за почетак процеса обнављања и увећање дебљинског прираста што захтева учестале селективне прореди, па самим тим и изналажење решења за дораду и прераду посеченог дрвета;

2) преко 100,000 ha култура четинара старости од 10-50 година такође захтева неодложно спровођење мера неге како би се помогао развој култура и спречио развој штетних инсеката и болести. Проблем је садржан у мање вредним сортиментима и „отпаду” који немају озбиљно тржиште и чија вредност на тржишту не може да покрије трошкове предузетих мера;

3) снимање шума у својини грађана и израда планских докумената јесте проблем који захтева хитно решавање, између осталог и због обезбеђења предуслова за примену решења из овог закона;

4) угроженост храста китњака у високим, чистим и мешовитим састојинама природном сукцесијом врста захтева неодложна улагања у заустављање негативне сукцесије чије су последице трајно истискивање храста као највредније домаће врсте са његових природних станишта;

5) неравномерна и недовољна отвореност шума шумским путевима код којих се може бити задовољно са техничким елементима пута, али не и подлогом, као и врло лоше одржавање путева, сасвим сигурно указује да се остваривање принципа одрживог газдовања у укупном шумском фонду и активирање његових, до сада, некоришћених вредности не може очекивати у знатном делу шумског фонда, те се на одговарајући начин одредбама овог закона захтева преиспитивање отворености и предлагање решења у плановима развоја шумских подручја;

6) ограничавању и утврђивању неутврђених граница шума у државној својини, као и сређивању имовинских проблема у сувласничким шумама, обзиром на значај тог питања, захтева се да власници шума у најкраћем

могућем року приступе решавању тог проблема у својим шумама како би се уклониле сметње у остваривању својинских права на шуми. Обзиром на обимност послова предлаже се финансијска подршка средствима Буџетског фонда за шуме.

Повећање површине под шумама, као једне од битних стратешких опредељења, условљена је скромним финансијским могућностима како постојећег шумског фонда тако и Буџетског фонда за шуме, односно буџета Републике Србије, као и Буџетског покрајинског фонда, односно буџета аутономне покрајине и опредељењима у пољопривредним основама заштите, уређења и коришћење пољопривредног земљишта којима се између осталог утврђује намена земљишта. Наиме не обрасло шумско земљиште у државној својини погодно за подизање шума у односу на пројектовано повећање шумовитости (41%) има веома мало, те коректна решења у Закону о пољопривредном земљишту обезбеђују подизање степена шумовитости до жељеног степена.

Законом о пољопривредном земљишту дозвољава се промена намене пољопривредног земљишта (4. до 8. класа) у сврху подизања шума без накнаде под условом да је та промена планирана пољопривредном основом, односно и на свим осталим класама земљишта уз сагласност ресорног министарства.

Свакако да би посебно интересовање шумарства требало бити усмерено на повећање степена шумовитости АП Војводине из разлога: веома ниског процента шумовитости; неколико стотина хиљада хектара слатинастог земљишта (различитог степена заслањености- део је немогуће пошумити) и преко потребног повећање производње дрвета меких лишћара.

Имајући у виду досадашње искуство, радикална и обимна промена узгојног облика изданачних шума не би требало као мера унапређивања да има значајније учешће у укупним инфраструктурним радовима. Мелиорација лоших шума реконструкцијом је веома скуп посао са неизвесним успехом који захтева дуг и стрпљив рад уз поштовање услова станишта („не црни бор у станишту китњака на 200 мнв”) указује на конверзију узгојног облика (мерама неге) као далеко боље решење јер се не прекида процес производње, а улагања су минимална и успех извеснији.

Послови од јавног интереса. Уважавајући незамењиве функције шума, уставно опредељење да су шуме и шумско земљиште добра од општег интереса и да као таква уживају посебну заштиту одређену законом, утврђује право и обавезу законодавца да пропише мере које ће тај интерес стално обезбеђивати и штитити. Мере за очување и јачање опште-корисних функција шума и заштиту шума, као значајног и утицајног дела животне средине, уважене су у овом Нацрту закона у обиму који је у сразмери општег интереса и посебног интереса власника шума.

Општи и посебан интерес, наизглед супротстављени, у ствари имају „заједнички интерес” - очувати и ојачати економску-привредну шуму, јер је само таква шума у пуној сразмери са опште-корисним функцијама шума (производња кисеоника, заштита земљишта од ерозије, регулатор климе и режима вода, туризам, спорт, рекреација, одбрана земље, и др.).

„Заједнички интерес” неминовно истиче потребу утврђивања посебног (јавног) интереса пословима заштите, планирања, одржавања и унапређивања шума, јер њихово (не)извршавање ни по обиму, времену и

квалитету, не може бити условљено ничим другим осим дејством више силе. Њихово неизвршавање значило би за човека „сечу гране на којој седи”.

Да се не би тако нешто дешавало, овај Нацрт закона има у виду специфичност шуме - „шума је средство за рад и, истовремено, материјал за рад, односно средство биолошке репродукције и, истовремено, предмет рада” да добрим делом шума сама обезбеди финансијску подршку за извршавање наведених послова од јавног интереса кроз предложени Буџетски фонд за шуме. Наведени послови од јавног интереса имају своје утемељење у бројним непосредним и посредним корисницима опште-корисних функција шума - физичка и правна лица у шумарству, дрвној (хемиској и механичкој) индустрији, промету роба, електропривреди, водопривреди, пољопривреди, ловству, саобраћају, туризму, здравству и др.

Значај и улога шуме у заштити и одржавању за човека здраве животне средине

Најсложенија и богата, трајна, самообновљива биљна заједница способна да ублажи (амортизује) неразумне активности човека штетне за њу и њега самог може се сматрати синонимом (за човека) здраве животне средине.

Богатства акумулирана у шуми су била, а и сада су довољна за човеков опстанак и његов развој до нивоа који му је природа звана шума понудила.

Може се утврдити да квалитетну животну средину одржавају својим међусобно условљеним деловањем шума и вода и да се учешће човека може свести на посматрање, уживање и немешање или веома пажљиво одмерено и корисно учешће у том кругу.

На његов излет из шуме (природе) и његове покушаје за стварање бољих услова опстанка, развоја, (код сваког погрешног- штетног покушаја) реаговање природе а посебно шуме је било брзо, опомињуће и упозоравајуће. Захваљујући брзој, видљивој и прецизној реакцији природе за погрешно поступање, уплитање у законитости природе, преиспитивање поступака и уважавање опомена природе све је присутније, конкретније и практичније. Свакако да је шума због своје незамењиве улоге у одржавању услова живота човека, и бројних животињских па и делом биљних врста (знатан број биљака може да опстане у биљној заједници као што је шума) у центру интересовања светске политике, науке, културних и научних институција, угледних појединаца и покрета. Међутим још увек уважавање функција шуме нема ни близу потребну практичну потврду јер се принципима међународних докумената (конвенције, директиве и сл.) у српској пракси (и поред врло савремених и ригорозних прописа) супротставља (у знатном проценту) игнорисању значаја шуме (архаичним) одговором „шума сама настаје и расте треба је само што више и чешће сећи”. Крчење шума за све и свашта не сматра се грехом и реговање органа заштите и све већег броја грађана изазива код „пустошника шума” и појединаца и институција чуђење.

Нацрт закона је уважаио наведене и друге бројне позитивне утицаје шуме на животну средину уважавањем: општег интереса; основног начела „одрживог газдовања (развоја) шума”, прописивање обавезе свим правним субјектима и грађанима да својим доприносом потпомогну шуму у остваривању њене незамењиве улоге.

Буџетски фонд за шуме

Уставно-правни основ садржан у члану 97. став 1, тачка 9) Устава Републике Србије којим је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује одрживи развој, као и систем заштите и унапређења животне средине, заштиту и унапређивање биљног и животињског света, дозвољава и обавезује, ако то потребе захтевају, стварање материјалне-финансијске претпоставке за заштиту и унапређивање шума. Имајући у виду стање шумског фонда и бројне присутне проблеме као и утврђену политику управљања шумама у Стратегији шумарства, оснивање Буџетског фонда за шуме, односно Буџетског покрајинског фонда (не институционално) јесте неминовност.

И ако су носиоци титулара својине на шуми познати, ипак њене вишеструке општекорисне функције истичу да постоје многи правни субјекти и грађани који су заинтересовани за шуму, али само у циљу њеног сталног постојања и унапређивања.

Наизглед неусаглашеност власничких и општих интереса уз све друге проблеме шума, без финансијске подршке није могуће превазилазити. Присуством средстава подршке, одржавању и унапређивању шума у разним облицима од завршетка Другог Светског рата (ФУШ, Подстицајна средства Буџета, СИЗ, Друштвени фонд, Државни фонд) па до данас показују на потребу установљења трајног, аутономног извора средстава за помоћ шуми.

Помоћ шуми од „невласника”, сама довољно објашњава носиоце титулара својине и стварног власника-човека, што значи да овим законом треба обезбедити учешће свих чланова заједнице у заштити и унапређењу шуме и самим тиме обезбедити усклађивање интереса. Да ли је предложени Фонд у овом тренутку прави облик зависи од схватања предложених решења у овој верзији закона.

Круг могућих учесника - обвезника обезбеђивања средстава за Буџетски фонд за шуме, односно Буџетски покрајински фонд је у овој верзији дат широко, те се самим тим намеће обавеза да се свима на рационалан начин омогући учешће и увид у пласирање средстава фонда. Овим текстом закона се кључна улога усмеравања средстава фонда поверава програмима чији би коначан текст и избор утврђивао Савет за шуме.

Буџетски фонд за шуме, односно Буџетски покрајински фонд своје постојање у ствари заснива, као и све друге активности у шуми на принципима одрживог газдовања шумама, вишеструке и за човека неопходним функцијама шуме и бројним интересима како власника тако и невластника.

Сагласно предњем основни извори средстава трајно морају бити производи шуме, што значи да шума сама наплаћује своје производе (дрво, плодови биље, камен, тресет, CO₂, и друге бројне функције и вредности) од разних непосредних и посредних корисника.

Установљавање шумских подручја

Нацртом закона предвиђено је установљивање шумских подручја ради рационалнијег обављања послова одрживог газдовања шумама, равномерног одрживог развоја шумама и спровођења јединствене политике у газдовању свим шумама (државним и приватним; економским, заштитним, посебним).

Шумско подручја представља географску, еколошко просторну целину у којој је могуће успоставити рационално и рентабилно управљање, привређивање и активирање бројних функција и вредности шума. Уважавајући

принципе солидарности, „део средстава створен у економски вредним шумама улаже се у унапређење мање вредних шума у оквиру подручја” могуће је постепено ублажавати разлике неравномерног развоја шума.

Овако конципирано шумско подручје, као и основне поставке овог Нацрта закона пружају солидну основу за изнајжрње оптималног облика организованог обављања послова газдовања шумама у државној својини и истовремено пружања неопходне стручне и саветодавне помоћи у вршењу тих послова у приватним шумама.

Економски односи унутар шумског подручја треба да се заснивају на афирмацији економских интереса, узајамности, солидарности која произилази из јединствене политике управљања шумама.

У циљу примене јединствених мера управљања шумама и посебних мера заштите нацртом закона је успостављена обавеза израде и доношења Плана развоја шумског подручја за 10 година којим се ствара чврста обавеза за активирање свих вредности шума, а истовремено се обезбеђује финансијска подршка из Фонда за шуме.

3. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?

У току израде Нацрта закона разматрано је низ различитих сценарија за решавање одређених проблема сектора. Имајући у виду стање и значај шума, у различитим фазама израде текста Нацрта закона и Програма развоја шумарства Републике Србије развијено је више различитих модела и сценарија по различитим сегментима сектора шумарства. Вишегодишњим радом и анализама исказаним у развијеним студијама, као и поштујући актуелан друштвено-политички тренутак, направљено је низ компромиса у делу Нацрта закона који се односи на организационо-финансијска питања који су резултовали понуђеним текстом.

4. Зашто је доношење акта најбоље решење датог проблема?

Понуђени текст представља тренутно реално најбоље решење и омогућава успорен развој сектора у складу са опште друштвеним токовима.

Доношењем Закона о шумама, уз напред поменуте проблеме и понуђена решења, решавају се нагомилани проблеми у области очувања, заштите, коришћења и располагања шумом и шумским земљиштем као природним богатством, питање надзора, као и друга питања од значаја за шуму и шумско земљиште у циљу остваривања циљева постављених Стратегијом развоја шумарства Србије (Влада РС, јул 2006. године) и Нацртом програма развоја шумарства Србије (2008).

Доношењем Нацрта закона стварају се и предуслови за: успостављање механизма за учешће интересних група у развоју шумарства; постављање оквира за координацију и планирање у сектору; дефинисање улоге и одговорности институција и интересних група у сектору шумарства и успостављање јасних релација између државе и предузећа за газдовање државним шумама; успостављање реалног и функционалног система финансирања у шумарству; дефинисање оптималног модела организовања „јавне шумарске службе” за обављање послова у приватним шумама; подизање нивоа стручности и личне одговорности у обављању послова газдовања шумама.

5. На кога ће и како утицати решења предложена у акту?

Понуђена решења утичу на сваког грађанина Републике Србије, али омогућавају и потпуну транспарентност сектора (исказану у деловима закона који се тичу учешћа јавности, извештавања јавности о стању шума и спровођењу Програма развоја) у обављању делатности од јавног интереса у односу на јавност и њен интерес у задовољавању свих функција које шума пружа.

Одредбе закона односе се на шуме свих својинских облика, као и на све врсте власника, односно корисника. Пажљивим одмеравањем предложених решења направљен је покушај задовољавања како јавног интереса у шумама (интереса свих који не поседују шуму), тако и појединачног интереса (сопственика, односно корисника шума) за остваривањем прихода из шуме и од шуме.

Поједина решења у Нацрту закона утичу и на привредне субјекте изван сектора шумарства, а уписана су у Национални регистар извора загађивања животне средине у делу који се односи на плаћање накнаде за заштиту, коришћење и унапређивање општекорисних функција шума.

6. Који су трошкови које ће примена акта изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима?

У поглављу Нацрта закона које се односи на финансирање у шумарству регулисано је више извора прихода за остваривање јавног интереса у шумама. Основи извори финансирања у шумарству и даље (а према решењима Закона о шумама из 1991. године), као главна, остају резервисана средства за биолошку репродукцију које су корисници и сопственици шума дужни да воде на посебном конту.

Буџет Републике Србије, односно аутономне покрајине, представља, као и до сада, извор финансирања за неколико кључних проблема у области шумарства (повећање површине под шумама, унапређење стања деградираних шума и засада, и производњу шумског репродуктивног материјала).

Установљавањем Буџетског фонда за шуме, односно Буџетског покрајинског фонда, као наменских средстава за очување, заштиту и унапређивање стања постојећих, подизање нових шума и израду планова и програма газдовања шумама представља основни извор финансирања реализације Програма развоја шумарства Србије. Прикупљање средстава у Буџетски фонд за шуме, односно Буџетски покрајински фонд омогућено је наплатама накнаде за коришћење шума (коју плаћају корисници, односно сопственици шума), као и накнаде за заштиту, коришћење и унапређивање општекорисних функција шума (коју уплаћују привредни субјекти изван сектора шумарства, а уписани су у Национални регистар извора загађивања животне средине).

Нарочито се истиче податак да је у току израде студије финансирања у шумарству (у склопу реализације Пројекта „Развој сектора шумарства Србије” (2005-2008) спроведена анкета у статистички сигнификантном узорку од 800 домаћинстава која су у 98% случајева изразила спремност да се одрекну својих прихода у износу од 10-12 еура на годишњем

нивоу ради спровођења циљева Стратегије развоја шумарства (што је на нивоу 2007. године износило око 20 милиона евра). На жалост, од примене оваквог вида финансирања развоја шума се у изради ове верзије Закона о шумама одустало.

7. Да ли позитивни ефекти акта оправдавају трошкове његове примене?

Реализацијом пројекција Програма развоја шумарства Републике Србије исказаним у Нацрту закона, у наредном десетогодишњем периоду се могу остварити значајни еколошки, економски и социјални ефекти. У оквиру еколошких ефеката, као најзначајнији могу се навести следећи:

1) већа биолошка стабилност, биодиверзитет и боље здравствено стање шума;

2) нове површине шума остварене пошумљавањем необраслог земљишта око 90,000 ha и повећање залиха дрвне запремине за око 27,091,340m³ током планског периода у случају оптималног остварења етата, или 55,037,720m³ у случају коришћења планираног етата;

3) смањени ефекти стаклене баште додатним складиштењем угљендиоксида (потрошња око 600.000 тона угљеника на годишњем нивоу);

4) смањени негативни ефекти еолске, водне ерозије и клизишта, засипања водних акумулација, заштита и повећање приноса у пољопривреди;

5) смањени негативни ефекти загађујућих имисионих дејстава штетних гасова;

6) враћање аутохтоних врста дрвећа на некадашња њихова природна станишта;

7) ефикаснија заштита животне средине (од саобраћаја, пољопривредне делатности, индустрије, енергетике и других);

8) очување и понегде повећање диверзитета предела;

9) значајан допринос Нацрта закона, односно Програма развоја, као секторског програма одрживог развоја шума, ка спровођењу националне Стратегије одрживог развоја природних обновљивих ресурса.

Као најважнији доприноси у оквиру економских функција шума, наводе се следећи:

1) повећана вредност шума (најмање увећање вредности шумских производа и услуга од 30%, мерено на годишњем нивоу на крају 10-годишњег периода);

2) повећана количина произведене дрвне сировине за најмање 40% и недрвних производа, са пратећим повећањем прихода за власнике шума;

3) значајно повећање постојеће недовољне сировинске базе дрвета за растуће потребе дрвне индустрије;

4) повећан опсег радова на коришћењу и биолошким и техничким инвестицијама у шуме (вредносно до 70%) и с тим повећана могућност запошљавања и увећања зарада у шуамрству;

5) позитиван економски утицај на друге секторе: пољопривреду, водопривреду, дрвну индустрију, рекреацију, туризам и друго;

6) већа финансијско планска сигурност и погодније пословно окружење;

7) значајан допринос Нацрта закона и Програма развоја, као секторског програма одрживог развоја, ка спровођењу Стратегије одрживог

развоја земље.

У оквиру социјалних функција шума, као најважнији доприноси могу се навести следећи:

1) повећан допринос шумарства ка очувању и заштити природе, повећан удео шумских заштићених природних добара, равноправније заступљених у шумама свих облика власништва;

2) повећан допринос шумарства очувању и побољшању услова живота у руралним подручјима (нпр. изградњом и одржавањем шумских путева, повећаним укључивањем становништва у разне активности и радове у шумама);

3) већа пажња посвећена рекреацији, туризму, здравственој и естетској функцији шума;

4) побољшани услови живота у урбаним зонама (са шумама посебне намене) и позитиван утицај на здравље људи;

5) значајан допринос Нацрта закона и Програма развоја, као секторског програма очувања и заштите природе у шумским екосистемима, у правцу спровођења националне Стратегије заштите природе;

6) значајан допринос Нацрта закона и Програма развоја ка спровођењу националне Стратегије и програма руралног развоја.

8. Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију?

Нацртом закона стимулише се појава нових привредних субјеката у делу који се односи на газдовање шумама сопственика.

Стимулисање појаве нових привредних субјеката произилази из решења која омогућавају:

1) обављање стручно-техничких послова у шумама сопственика, а која омогућавају појаву предузетника и правних лица која задовољавају услове стручности у обављању послова газдовања (поседовање лиценце);

2) „удружено газдовање ” шумама сопственика формирањем удружења и задруга сопственика шума и омогућавањем стицања статуса правног лица, а самим тим и могућности за остваривање прихода;

3) појаву сопственика шума, као правних лица, који газдују шумама у складу са основом за газдовање шумама (изнад 100 ha), што се, пре свега, односи на цркве и верске заједнице и веће земљопоседнике који до сада нису били у могућности да газдују својим шумама и тиме остварују значајније приходе.

9. Које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили циљеви доношења акта?

За испуњење циљева који произилазе из Стратегије развоја шумарства Србије (2006), Нацрта програма развоја шумарства (2008), а консеквентно и Нацрта закона донеће се у прописаном року низ прописа који омогућавају спровођење Нацрта закона.

10. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о акту?

Током израде текста Нацрта закона, у различитим фазама, било је формирано више радних група састављених од представника најзначајнијих интересних група у и око сектора шумарства (сопственици, корисници,

представници сектора заштите животне средине, руралног развоја, научних и истраживачких институција из сектора шумарства).

У припремним фазама израде понуђеног текста одржан је велики број радионица и јавних презентација концепта и понуђених решења у Нацрту закона (која прозилазе из циљева и мера Стратегије развоја шумарства Србије (2006) и Нацрта програма развоја шумарства Републике Србије) на којима су представници најзначајнијих интересних група имали могућност да утичу на развој и измену понуђених решења.

ИЗЈАВА
О УСКЛАЂЕНОСТИ НАЦРТА ПРОПИСА СА
ACQUIS COMMUNAUTAIRE-ОМ

1. Орган или организација државне управе – обрађивач нацрта закона, другог прописа и општег акта (у даљем тексту пропис)

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде –
Управа за шуме (искључива надлежност)

2. Назив нацрта закона, другог прописа или општег акта

Закон о шумама

3. Усклађеност нацрта закона, другог прописа и општег акта са *acquis communautaire-om*

а) навођење примарних извора права ЕУ и усклађеност са њима

-

б) навођење секундарних извора права ЕУ и усклађеност са њима

-

в) навођење осталих извора права ЕУ и усклађеност са њима

-

г) разлози за делимичну усклађеност односно неусклађеност

-

д) рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености нацрта закона, другог прописа и општег акта с *acquis communautaire-om*

-

4. Уколико не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност констатовати ту чињеницу.

Одговарајући прописи ЕУ не постоје.

5. Да ли су горе наведени извори права ЕУ преведени на српски језик?

-

6. Да ли је нацрт прописа преведен на неки службени језик ЕУ?

-

7. Учешће консултаната у изради нацрта закона, другог прописа и општег акта и њихово мишљење о усклађености

Приликом израде Нацрта закона о шумама учествовали су стручњаци из Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме.

МИНИСТАР

др Саша Драгин