

# GAP ANALIZA

**Zakona o šumama Srednjobosanskog kantona  
sa aspekta upravljanja i gospodarenja  
privatnim šumama**

## Sadržaj:

<b>Uvod</b>	4
<b>O općim odredbama</b>	5
<b>O transportu posječenog drveta</b>	9
<b>O preventivnim mjerama zaštite šume</b>	11
<b>O zaštiti šuma i šumskog zemljišta</b>	12
<b>O saobraćaju u šumi</b>	14
<b>O upravljanju šumom i šumskim zemljištem</b>	15
<b>O šumarskim institucijama</b>	19
<b>O finansiranju u šumarstvu</b>	20



## Uvod

U okviru ove studije je analiziran važeći zakonski okvir u sektoru šumarstva na području Srednjobosanskog kantona, sa aspekta šumarske politike i sa fokusom na problematiku upravljanja i gospodarenja šumama u privatnom vlasništvu. Posebna pažnja je posvećena analizi, Zakonom o šumama Srednjobosanskog kantona (Službene novine Srednjobosanskog kantona, br. 5, april 2014, god. XVIII) definisanih prava i ograničenja za privatne šumoposjednike u gospodarenju njihovim šumama, kao i mogućnosti za djelovanje interesnih udruženja privatnih šumoposjednika, u cilju pružanja savjetodavnih i ostalih usluga svojim članovima.

Analizirani Zakon o šumama Srednjobosanskog kantona (u daljem tekstu: Zakon) propisuje da su šume i šumska zemljišta (bez obzira na to kome pripadaju) prirodni resurs i dobro od općeg interesa, čije se vrijednosti manifestuju kroz ekološke, sociološke i ekonomske funkcije šume, i koje kao takve uživaju posebnu brigu i zaštitu Kantona i jedinica lokalne samouprave.

Iz toga proizilazi da privatne šume, iako pripadaju šumoposjednicima (u većini slučajeva se radi o fizičkim licima) i predstavljaju privatno vlasništvo, nad kojim šumoposjednici imaju neotuđivo pravo upravljanja,

gospodarenja, korištenja i prenosa vlasništva (prodaje), kao takve ipak predstavljaju i opći interes, koji se ogleda u općekorisnim funkcijama i uslugama šumskih ekosistema.

Zbog toga se kroz procese šumarske politike i aktivnosti javne šumarske administracije regulišu, pa čak u određenoj mjeri i ograničavaju, potpune slobode šumoposjednika da svojim šumama upravlju i gospodare na način kako bi oni to željeli.

Inicijalna prepostavka, zasnovana na trenutnom stanju i statusu privatnog šumoposjeda u Srednjobosanskom kantonu, ali i kompletnoj Bosni i Hercegovini, je da analizirani zakonski okvir ne uređuje aktivnosti upravljanja i gospodarenja privatnim šumama na način koji garantuje održivo gospodarenje i omogućava korištenje svih prirodnih potencijala privatnih šuma.

Pored odsustva potencijalnih ekonomske i sociološke efekata, takvo stanje ima uticaj i na ekološku stabilnost šumskih ekosistema u privatnom posjedu, što dovodi u pitanje osnovne principe održivog gospodarenja šumskim resursima.

Dobrovoljno povezivanje u interesena udruženja, nije još uvijek prepoznato od strane vlasnika privatnih šuma kao efektivan instrument šumarske politike, tako da su iskustva po ovom pitanju skromna.

Zbog toga je uključenost vlasnika privatnih šuma u procese kreiranja šumarske politike, kada je u pitanju planiranje upravljanja i gospodarenje privatnim šumama, nedovoljno i u većini slučajeva formalnog karaktera.

Pored toga, stručna i finansijska pomoć vlasnicima privatnih šuma od strane javne šumarske administracije je nedovoljna, a samim tim je dovedena u pitanje i neophodna harmonizacija općih i privatnih interesa kada su u pitanju šumski resursi.

## O općim odredbama

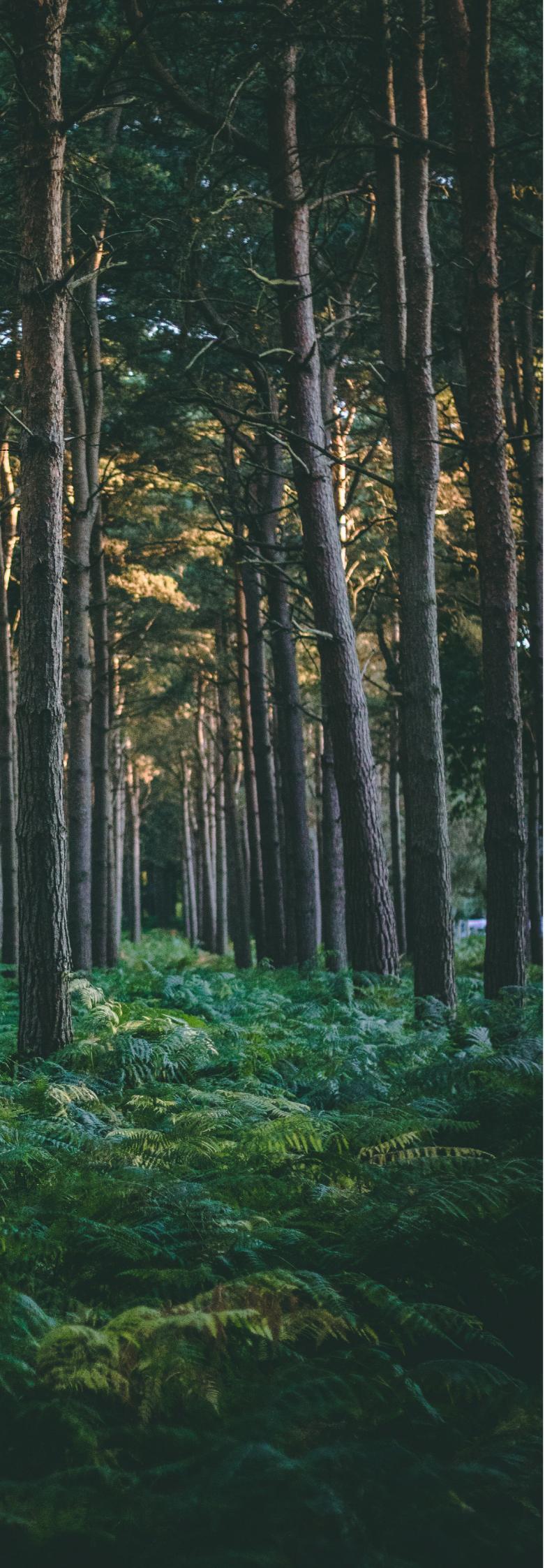
U Poglavlju I (Opće odredbe) su u Članu 3. ponuđene definicije određenih pojmoveva koji se koriste u ovom Zakonu. Osim definicije pojma "vlasnik privatne šume" pod kojim se podrazumjeva pravno i fizičko lice koje je na zakonit način steklo pravo vlasništva nad šumom ili šumskim zemljištem, što se dokazuje izvodom iz zemljišne knjige, u ovom članu se ne spominje nijedan drugi pojam koji bi detaljnije ukazao na problematiku upravljanja i gospodarenja privatnim šumama (npr. udruženja privatnih šumoposjednika, predstavnika vlasnika, mašinski krugovi, stručne usluge koje se pružaju vlasnicima privatnih šuma, savjetodavna funkcija itd.). Iako se ovdje navodi da se pod šumskim proizvodima podrazumjevaju svi proizvodi šume i šumskoga zemljišta,

uključujući, ali ne ograničavajući se na šumsko drveće i žbunje i sve njihove dijelove, pomenuti pojmovnik izričito ne navodi pojam "šumske biomase" u kontekstu sve aktuelnijeg obnovljivog izvora i sirovine za proizvodnju energije.

Ovo je potrebno posmatrati u svjetlu činjenice da su izdanačke šume lišćara najčešći tip privatnih šuma u BiH, u kojima se šumska biomasa i ogrjevno drvo javljaju kao glavni proizvod, bilo da se radi o upotrebi u vlastitom domaćinstvu ili drvetu namjenjenom za prodaju. U ovom članu su definisani i važni opći pojmovi kao što su gospodarska jedinica i šumskoprivredno područje.

U njima se promovišu principi osiguranja potrajanosti gospodarenja šumom i šumskim zemljištem, ali se ti pojmovi odnose prije svega na šume u javnom vlasništvu.

Posljedica toga je postojanje dva paralelna sistema upravljanja, planiranja i gospodarenja šumama, onim u javnom i onim u privatnom vlasništvu, što se u konačnici ogleda u značajnim razlikama kada je u pitanju stanje šuma u javnom i privatnom vlasništvu, u smislu tipa sastojina (visoke i niske šume), veličine zalihe i prirasta drvne mase te općeg zdravstvenog stanja šumskih sastojina.



## O planiranju u šumarstvu

Poglavlje II se bavi problematikom planiranja u šumarstvu. Na samom početku se u Članu 4. propisuje da se u cilju osiguranja racionalnog i trajnog gospodarenja državnom šumom i šumskim zemljištima osniva šumskoprivredno područje.

Očigledna je namjera zagovaranja održivog ("racionalnog" i "trajnog") gospodarenja samo u javnim ("državnim") šumama, što automatski stavlja privatne šume u drugi plan. Dosljedno tumačenje ove zakonske odredbe ukazuje i na to da privatne šume ne ulaze u sastav šumskoprivrednih područja (iako se one po vrstama drveća, zemljišnom supstratu i klimatskim uvjetima kojima su izložene, ne razlikuju od javnih šuma), već se njima upravlja i gospodari u okviru zasebnog Sistema.

U Članu 5. je definisano da se srednjoročna (desetogodišnja) planska dokumentacija (šumskoprivredna osnova) po kojoj se gospodari šumama na određenom području, za državne šume donosi za šume u granicama jednog šumskoprivrednog područja, a za privatne šume za sve šume na području jedne općine.

U istom Članu je propisano da je Vlada

Kantona vlasnik svih podataka i dokumenata, u elektronskoj i drugoj formi, izrađenih tokom izrade šumskoprivredne osnove za sve šume. Ne osporavajući potrebu da se i privatne šume tretiraju kao dobro od općeg interesa (što je i propisano ovim Zakonom), ovako definisano pitanje "vlasništva" nad podacima je u suprotnosti sa ključnim principima međunarodno prihvaćenog koncepta "Good Forest Governance", kao što su učesničko upravljanje (participacija) i transparentnost.

Neka vrsta "vlasništva" nad planovima gospodarenja za privatne šume, kako u formalnom tako i u suštinskom smislu, bezsumnje treba biti osigurana i vlasnicima privatnih šuma.

U praksi, oni niti su uključeni u proces izrade šumskoprivrednih osnova za privatne šume, niti znaju šta je u tim dokumentima predviđeno kao set mjera gospodarenja za naredni desetogodišnji period. Usljed toga, odredbe šumskoprivrednih osnova se nedovoljno poštuju, što za posljedicu ima kontinuiranu degradaciju privatnih šuma. U takvim okolnostima gube svi subjekti, kako vlasnici privatnih šuma (koji često uslijed nepovoljnog socijalnog stanja u prvi plan stavljaju samo kratkotrajni ekonomski interes), tako i kompletna društveno-politička zajednica u smislu trajnog gubitka općeg interesa (ekosistemskih usluga iz privatnih šuma).

Nadalje, Zakonom je predviđeno da šumskoprivrednu osnovu za državne šume donosi kantonalno šumskoprivredno društvo, uz prethodno pribavljenu saglasnost nadležnog Ministarstva, koja se izdaje na osnovu prijedloga stručne komisije i mišljenja općinske službe. Kada su u pitanju privatne šume, šumskoprivrednu osnovu, na osnovu prijedloga stručne komisije, donosi resorno kantonalno Ministarstvo. I ovdje je očito da je državnim šumama dat veći značaj u odnosu na privatne šume, jer se za plansku dokumentaciju ovih prvi traži saglasnost nadležnog Ministarstva i mišljenje lokalne zajednice. Ostaje nejasno ko (ako iko) daje saglasnost na šumskoprivredne osnove za privatne šume koje donosi kantonalno Ministarstvo.

Da li to znači da su privatne šume važne samo za "kantonalni" nivo, te da federalni/državni nivo nema interesa na koji način se upravlja i gospodari privatnim šumama kao dobrom od općeg (državnog pa čak i globalnog) interesa? Ne traži se ni mišljenje nadležne općinske službe, iako se negativne posljedice primjene pogrešnih planskih dokumenta, a samim tim i aktivnosti gospodarenja (bez obzira na vlasništvo nad šumom), prvo odraže na lokalnom nivou (poremećaji u vodosnabdjevanju, pojava klizišta, bujični tokovi, klimatske promjene i sl.).

## **Pored svega navedenog, ostaje otvoreno i ključno pitanje - gdje su u prići oko izrade i donošenja šumskoprivrednih osnova za privatne šume sami vlasnici tih šuma?**

Zakon je predvidio i donošenje posebnog podzakonskog akta tj. jedinstvenog Pravilnika o sadržaju i postupku izrade šumskoprivrednih osnova za državne i privatne šume. Detaljna analiza tog podzakonskog akta nije predmet ove studije, ali je potrebno imati u vidu da u većini šumarski relevantnih država u Evropi, postoje značajna pojednostavljenja sadržaja i postupka izrade planske dokumentacije za privatne šume u odnosu na javne šume (općinske, pokrajinske, državne i sl.).

Ovo je donekle prepoznato i ovim Zakonom, gdje se u Članu 7. (Projekt za izvođenje radova u šumarstvu) predviđa da se za privatne šume ne izrađuju projekti za šumskouzgojne radove i za sječu ako je doznačena drvna masa manja od  $100 \text{ m}^3$  po katastarskoj čestici. Međutim i ovdje su otvorena pitanja koja su vezana za ulogu vlasnika šuma u izboru lica/institucije/pravnog lica za izradu projekta za izvođenje radova u privatnim šumama. Problematika doznaće i sječe stabala, biološke

obnove, tehničkog prijema i izvođenja radova u šumarstvu, regulisana je u Poglavlju III ovog Zakona (Privređivanje u šumarstvu). Propisano je da prije sječe u privatnoj šumi, Kantonalna uprava za šumarstvo prijavljuje sječu nadležnom šumarskom inspektoru i općini na čijem se području obavlja sječa. Ta prijava sadrži mnoštvo podataka, između ostalog: razlog i planirani rok za sječu, vrstu sječe, količinu i strukturu drvnog materijala, način obnove šume, šumskouzgojne i zaštitne mjeru koje će se provesti nakon sječe, detalje o načinu izvlačenja šumskih drvnih sortimenata itd.).

## **Međutim, ostaje otvoreno pitanje u kojoj mjeri se za sve ovo pitaju vlasnici privatnih šuma.**

Čak i kada bi vlasnici bili konsultovani, sigurno je da svi oni (imajući u vidu da se često radi o specifičnom socio-demografskom profilu tj. starijem, ruralnom i slabije obrazovanom stanovništvu) nemaju dovoljno stručnih šumarskih znanja da konstruktivno učestvuju u planiranju naprijed navedenih aktivnosti.



U takvoj situaciji je privređivanje u privatnim šumama u stručnom smislu, pod punom kontrolom javne šumarske administracije, što bi bilo dobro rješenje koje bi garantovalo dosljednu primjenu principa šumarske struke i održivo gospodarenje privatnim šumama - ali samo pod prepostavkom da su uposlenici Kantonalne uprave za šume adekvatno osposobljeni za profesionalno obavljanje tih poslova.

Da li je zaista tako i na terenu i da li stanje u privatnim šumama ukazuje na to? U uslovima specifičnih socio-ekonomskih okolnosti koje već duži vremenski period vladaju u BiH, prije svega visokog stepena korupcije sa jedne i siromaštva drugе strane, privatne šume su na neki način "razapete" između "fleksibilne" javne šumarske administracije i kratkotrajnih ekonomskih zahtjeva vlasnika.

Takav ambijent predstavlja plodno tlo za nepoštivanje Zakonom propisanih mjeru i zahtjeva, pa čak i pojavu različitih oblika ilegalnih aktivnosti u šumarstvu.

Ne ulazeći dublje u analizu tipova, intenziteta, aktera i efekata ilegalnih aktivnosti u šumarstvu, dovoljno je pomenuti činjenicu da mnogi vlasnici privatnih šuma, svjesno izbjegavaju gore navedene Zakonom propisane zahtjeve (koje oni smatraju nepotrebnim i otežavajućim

administrativnim komplikacijama) te faktički "kradu" svoju vlastitu šumu, često bez doznaće, prijave nadležnim organima i bilo kakvog planskog dokumenta.

## **O transportu posjećenog drveta**

Sličan je slučaj i sa Zakonom propisanim zahtjevima (poglavlje V) koji se odnose na transport posjećenog drveta (žigosanje, obrojčavanje, premjeravanje, evidentiranje i izdavanje otpremnog iskaza).

Podređeni položaj privatnih šuma u odnosu na državne šume prepoznaće se i u Članu 9. kojim se predviđa da redovnu doznačku stabala u državnim šumama mogu obavljati samo univerzitetски obrazovani šumarski stručnjaci (diplomirani inžinjeri šumarstva ili masteri šumarstva po bolonjskom sistemu studiranja) sa najmanje dvije godine radnog iskustva u struci.

Za isti posao u privatnim šumama uopće nije propisan stepen obrazovanja, profil, niti potrebno radno iskustvo. Predviđeno je samo da doznačku obavlja Kantonalna uprava, odnosno pravno lice registrovano za obavljanje poslova u šumarstvu. U praksi, doznačku u privatnim šumama često obavljaju rejonski čuvari šuma



(posebno kada je u pitanju sanitarna sječa i tzv. "drvarenje"), koji imaju samo srednju stručnu spremu.

Interesantno je da se u Članu 10. prvi put pominje (iako u definicijama pojmove koji se koriste u ovom Zakonu u Poglavlju I nije uopće definisan) pojam "ovlaštenog predstavnika vlasnika privatnih šuma", u kontekstu obaveze provođenja mjera biološke obnove šume minimalno u obimu koji je predviđen šumskoprivrednom osnovom.

***Nije poznat slučaj da je u Srednjobosanskom kantonu, a ni u drugim dijelovima Federacije BiH, uspostavljena institucija "ovlaštenog predstavnika vlasnika privatnih šuma", kao moguće rješenje za unaprijeđenje odnosa na relaciji vlasnici privatnih šuma – javna šumarska administracija.***

Problematika tehničkog prijema realizovanih radova za javne i za privatne šume je također različito propisana Zakonom. U prvom slučaju komisiju za tehnički prijem radova formira korisnik (kantonalno poduzeće šumarstva), a sačinjavaju je

predstavnik Kantonalne uprave i stručnjaci preduzeća.

U slučaju privatnih šuma, navedenu komisiju formira Kantonalna uprava ili pravno lice registrovano za obavljanje poslova u šumarstvu. Ovdje su potpuno izostavljeni vlasnici privatnih šuma, kako u proceduri formiranja komisije, tako i u njenom radu tj. samom procesu tehničkog prijema radova u privatnim šumama.

U analiziranom Zakonu nisu prisutni samo primjeri različitog tretmana javnih i privatnih šuma po nekim pitanjima. Postoje i odredbe koje ova dva tipa vlasništva tretiraju na isti način, ali po pravilu sa negativnim implikacijama na privatne šume. Tako je u Članu 12. generalno propisan aspekt izvođenje radova u šumarstvu.

Radove u šumarstvu (bez obzira da li se radi o javnim ili privatnim šumama) može izvoditi samo lice koje je kvalificirano ili obučeno za izvođenje odgovarajućih poslova.

Pri tome je pravno lice registrovano za obavljanje poslova u šumarstvu obavezno osigurati tehničku i specijaliziranu obuku zaposlenika.

U praksi je situacija drugačija jer radove u privatnim šumama najčešće obavljaju sami vlasnici ili uz pomoć drugih fizičkih lica (komšije, rođaci, prijatelji i sl.).

Izvođenje radova u privatnim šumama se vrlo rijetko povjerava poslovnim subjektima registrovanim za obavljanje poslova u šumarstvu.

Izuzeći se mogu javiti kod metode "prodaje drveta na panju" drugim fizičkim licima ili različitim poslovnim subjektima, ali u većini slučajeva ni tada te poslove ne obavljaju pravna lica registrovana za obavljanje poslova u šumarstvu, koja ispunjavaju zahtjevane tehničke i kadrovske standarde.

Tako se prešutno krši Zakon, koji nije na adekvatan način prepoznao dominantan način korištenja privatnih šuma (najčešće se radi o sjeći ogrjevnog drveta u manjim količinama i za vlastite potrebe), zanemarujući značajne potencijale tradicionalnih znanja i vještina lokalnog stanovništva kada su u pitanju radovi na sjeći i izradi šumskih drvnih sortimenata.

## O preventivnim mjerama zaštite šume

Što se tiče preventivnih mjera za zaštitu šuma od biotičkih i abiotičkih agenasa, Zakon propisuje da su korisnik državne šume i vlasnici privatnih šuma dužni provoditi ili osiguravati provođenje šumskoga reda, sanitarne sječe i druge

preventivne mjere prije nego što bi se šume mogle ugroziti prekomjernim razmnožavanjem insekata, širenjem uzročnika biljnih bolesti ili drugih štetnih organizama.

Korisnici državnih šuma tj. kantonalno preduzeće šumarstva ima tehničke i kadrovske kapacitete za provođenje preventivnih mjera za zaštitu šuma, što ne važi za većinu vlasnika privatnih šuma.

**Očigledna je potreba postojanja "ovlaštenog predstavnika vlasnika privatnih šuma", koji bi provodio ove mjere, ili eventualno za račun vlasnika ugovarao njihovo provođenje od strane trećih lica.**

Kako se radi o mjerama koje zahtjevaju značajne tehničke i kadrovske kapacitete (npr. sanitарне сјеће), teško je zamisliti da ove stručne poslove u privatnim šumama može provoditi javna šumarska administracija (Kantonalna uprava za šume).

To je indirektno prepoznato i samim Zakonom (Član 14. Stav 3.), koji ulogu Kantonalne uprave za šume po pitanju preventivnih mjera za zaštitu šuma prepoznae uglavnom kroz

osiguravanje informacija o pojavi biljnih bolesti i štetočina i savjetovanje po pitanjima koja se tiču integralne zaštite šume.

Nepostojanje kapaciteta vlasnika privatnih šuma da sami osiguraju zaštitu svojih šuma od biotičkih i abiotičkih agenasa, prepoznato je i u Članu 15., gdje Zakon predviđa da u slučaju da troškovi obnove privatnih šuma poslije neke prirodne nepogode prelaze finansijske mogućnosti vlasnika šume, postoji mogućnost podnošenja zahtjeva Vladi Kantona i jedinici lokalne samouprave da učestvuju u sufinansiranju mjera koje je neophodno provesti tj. troškova sanacije i obnove.

## O zaštiti šuma i šumskog zemljišta

U dijelu koji se odnosi na zaštitu šuma i šumskog zemljišta od šteta (Poglavlje VII), Zakon predviđa određena ograničenja za korištenje privatnih šuma (ova ograničenja se odnose i na državne šume ali taj oblik vlasništva nad šumom nije predmet ove studije). U Članu 23. je pravo pašarenja regulisano na način da u šumi nisu dopušteni ispaša, žirenje, brst, kresanje grana i lisnika... osim na površini koja je određena šumskoprivrednomosnovom.Upraksi nije poznato da su ovakve površine uopće određene šumskoprivrednim

osnovama za privatne šume, što bi u slučaju dosljedne primjene ove zakonske odredbe značilo da vlasnik privatne šume ne smije vršiti npr. ispašu svoje stoke u vlastitoj šumi.

Sama suština ove odredbe i onoga što se željelo postići ovakvim vidom zaštite šume zahtjeva posebnu stručnu studiju. Ovdje ćemo samo navesti da postoje primjeri gdje se višegodišnje odsustvo pašarenja, a time i uklanjanja potencijalnog gorivog materijala iz prizemnih etaža šumskih sastojina može dovesti u vezu sa pojmom šumskih požara.

Fokusirajući se na ono što je predmet ove studije (analiza ograničenja zakonskog okvira sa aspekta upravljanja i gospodarenja privatnim šumama), potrebno je kazati da ovakve zakonske odredbe (određivanje šumskoprivrednom osnovom područja u kojima je dopušteno pašarenje), ograničavaju razvoj važnih oblika korištenja privatnog zemljišta u kontekstu agro-šumarskih sistema.

Kombinacija bavljenja stočarstvom, šumarstvom, poljoprivredom, ekoturizmom i ostalim djelatnostima, bila je i još uvijek je čest način osiguravanja održivog privređivanja i opstanka vlasnika privatnih šuma i sitnih farmera širom Evrope, pa tako i u ruralnim područjima BiH.

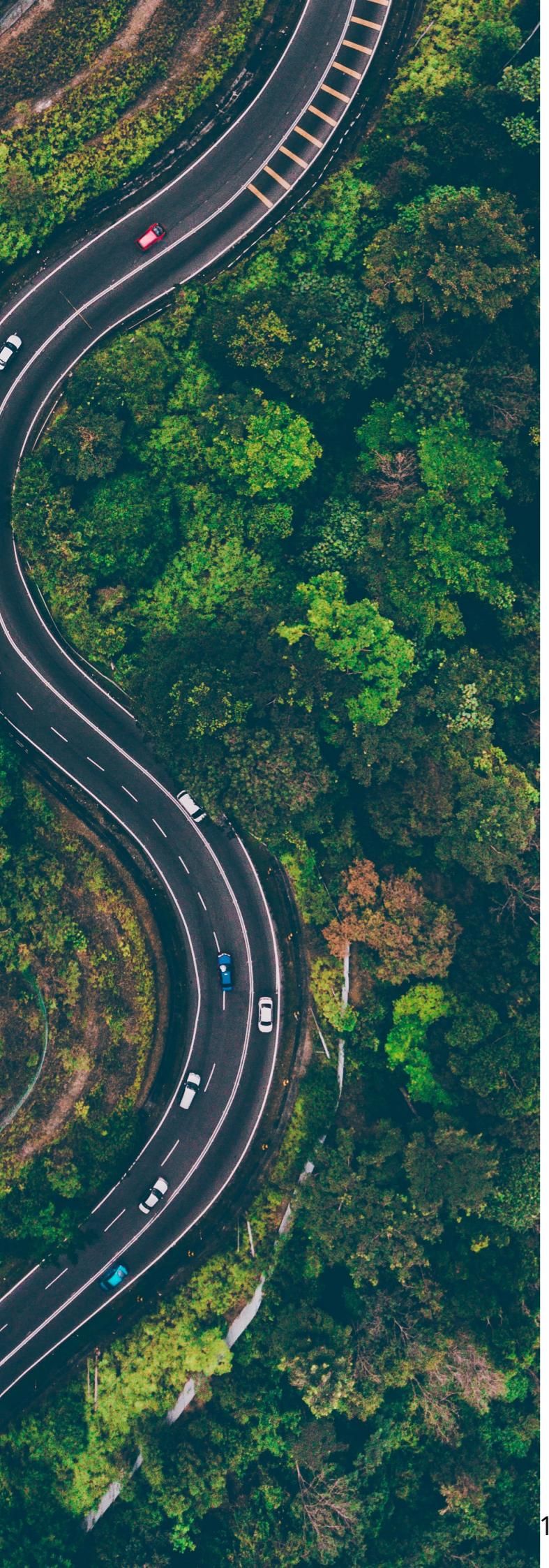
Na sličan (neodgovarajući) način je Zakonom regulirano i iskoristavanje

sekundarnih (nedrvnih) šumskih proizvoda (Član 25.), gdje je propisano da vlasnik privatne šume može užgajati i iskoristavati sekundarne šumske proizvode ili odobriti drugim pravnim i fizičkim licima njihovo iskoristavanje, uz stručni nadzor, u obimu i na mjestima koja su određena u šumskoprivrednoj osnovi.

Niuovom slučaju (kaoni uprethodnom koji se odnosi na pašarenje), šumskoprivredne osnove za privatne šume ne sadrže ove površine, pa se intencija zaštita šuma i šumskog zemljišta od šteta, uzrokovanih prekomjernim ili nedozvoljenim korištenjem (pašarenje, prikupljanje sporednih šumskih proizvoda i sl.) ne može ni provesti.

U praksi se Zakon "prešutno" krši, a pašarenje i korištenje sporednih šumskih proizvoda (u svim šumama bez obzira na tip vlasništva) je često stihijsko i nema sve neophodne elemente održivog gospodarenja.





## O saobraćaju u šumi

Kada je u pitanju saobraćaj u šumi (Poglavlje IX), Zakon propisuje ko se, na koji način i pod kojim uslovima može kretati šumskim putevima, kao i proceduru odobravanja korištenja šumskih puteva trećim licima prema dogovorenoj naknadi.

Imajući u vidu štete koje u poslednje vrijeme na šumskom zemljištu nanose neodgovorni pojedinci korištenjem specijalnih terensko-sportskih vozila (tzv "kvadova"), bilo bi neophodno zabraniti njihovu upotrebu, kako u državnim, tako i u privatnim šumama, osim na posebno označenim rutama.

Kada je u pitanju problematika pristupa šumama, Zakon propisuje da sva lica imaju pravo kretanja kroz šumu ili preko šumskog zemljišta u svrhu šetnje i rekreacije, bez sticanja imovinske koristi.

Radi se o odredbi koja u velikom broju slučajeva nije poznata vlasnicima privatnih šuma, što ukazuje na neophodnost organizovanja edukativnih programa, putem kojih bi se vlasnici privatnih šuma upoznali sa svojim pravima, ali i obavezama, koje proizilaze iz pozitivnih zakonskih propisa.

## O upravljanju šumom i šumskim zemljištem

Upravljanje šumom i šumskim zemljištem je regulisano u poglavljiju X, gdje se jasno prepoznaju šume u privatnom vlasništvu kao poseban oblik šumoposjeda. I ovdje je primjetno favorizovanje državnih u odnosu na privatne šume.

***Tako se npr. u Članu 31. propisuje da se pravo vlasništva nad državnom šumom ne može steći njezinim korištenjem ili zauzimanjem bez obzira na period njegova trajanja, odnosno dospjelošću. Pri tome se u ovoj odredbi uopće ne pominju, a samim tim od bespravnog korištenja i zauzimanja, na isti način i ne štite privatne šume.***

Vjerovatno se u ovim slučajevima računalo sa drugim dostupnim pravnim izvorima zaštite bespravnog korištenja i neovlaštenog zauzimanja privatnih šuma (npr. Zakon o stvarnim pravima).

Međutim, sociološko-politički i ekonomski realiteti u BiH, uzrokovani ratom i poslijeratnim dešavanjima (raseljavanje stanovništva, migracije na relaciji selo-grad i BiH-inostranstvo i sl.), ukazuju na realnu mogućnost pojave bespravne usurpacije privatnog zemljoposjeda, pa tako i privatnih šuma.

U Članu 34. definisane su privatne šume, kao šume i šumsko zemljište za koje fizičko ili pravno lice izvodom iz katastarskog operata (posjedovnim listom) i zemljišnih knjiga (zemljišnoknjžnim izvodom) može dokazati pravo posjeda i vlasništva.

U osnovi korektna, ova definicija ne uzima u obzir problem kolektivnog vlasništva nad privatnim šumama, odnosno česte slučajeve kada imovinsko-pravni postupak prenosa vlasništva na jednog vlasnika (tzv. "vlasništvo jedan kroz jedan") nije do kraja proveden.

U cilju izbjegavanja troškova provođenja ostavinskih postupaka nakon smrti roditelja, za koji su nekada bili nadležni sudovi, a danas su to ovlaštene notarske kancelarije, mnogi vlasnici privatnih šuma iz generacije u generaciju nisu do kraja proveli proces nasljeđivanja, pa je širom BiH prisutna situacija da nekoliko desetaka ili čak stotina vlasnika dijeli jednu te istu parcelu pod privatnom šumom (tzv. fenomen "idealnog udjela u vlasništvu").

Proces uređenja evidencije o nekretninama tj. konačnog utvrđivanja prava posjeda i vlasništva nad zemljištem, te usklađivanja (harmonizacije) podataka u katastarskim operatima i zemljишnim knjigama (tzv. "gruntovnici") sa stanjem na terenu, provodi se u tzv. procesu "izlaganja" podataka premjera i katastarskog klasiranja.

Radi se o složenom postupku ažuriranja podataka o nekretninama, koji periodično provode institucije iz oblasti geodetskih i imovinsko-pravnih poslova, i koji uključuje avionsko snimanje terena, vektorizaciju katastarskih planova, konvertovanje alfanumeričkih i grafičkih podataka o nekretninama iz analognog u digitalni oblik, skeniranje arhive podataka katastra i niz drugih aktivnosti.

Nažalost, taj proces u nekim dijelovima BiH još uvijek nije proveden. U praksi su takvi "zajednički" kompleksi privatnih šuma, zbog neriješenih imovinsko-pravnih odnosa najčešće zapušteni i njima se ne gospodari po principima moderne šumarske nauke i struke. U ekstremnim slučajevima su te "zajedničke" privatne šume nerijetko predmet različitih oblika ilegalnih aktivnosti.

Problem je toliko složen, prije svega zbog nepoznavanja mesta boravka i nemogućnosti informisanja/okupljanja svih "idealnih" vlasnika

na jednom mjestu, da je upitna transparentnost kompletног procesa "izlaganja", a samim tim dovedeno u pitanje i ispunjenje preduslova neophodnih da vlasnici privatnih šuma mogu kod nadležnog suda pokrenuti postupak uspostave zemljišno-knjиznog uloška po novom premjeru.

U takvim okolnostima, moguće rješenje predstavlja zamjena ili otkup spornih "zajedničkih" privatnih šuma, čije vlasnike nije moguće identifikovati, od strane javne šumarske administracije, u cilju okrupnjivanja kompleksa državnih šuma.

Naravno, radi se o materiji koja sa pravnog aspekta treba biti pažljivo regulisana, kako uvođenje ovakvog instrumenta šumarske politike ne bi na bilo koji način narušilo prava vlasnika privatnih šuma.



Nadalje se u Članu 34. eksplicitno navodi da vlasnik privatne šume upravlja svojom šumom, a obavljanje stručnih poslova (doznaka stabala za sječu, izrada izvedbenoga projekta, primanje i premjeravanje drvne mase, izdavanje otpremnog iskaza, planiranje šumskouzgojnih radova i vođenje evidencija o obavljenim poslovima), ugovorom i uz naknadu, prenosi Kantonalnoj upravi za šumarstvo ili pravnom licu registrovanom za obavljanje poslova u šumarstvu.

U praksi nije poznat slučaj da ove poslove obavlja bilo koja druga institucija osim javne šumarske administracije na kantonalm nivou, što vlasnicima privatnih šuma ne ostavlja mogućnost izbora. Osim toga, radi se o klasičnom ugovornom odnosu i nije jasno ko u istom predstavlja hiljade vlasnika privatnih šuma, kao jednu od ugovornih strana.

Zakon je predvidio da pomenuta naknada iznosi najviše 10% od cijene šumskih drvnih sortimenata na panju, prema cjenovniku korisnika državne šume (kantonalno šumskoprivredno preduzeće). Radi se o jedinstvenom proizvoljnom procentu, koji nije predmet izračuna stručnjaka koji se bave ekonomikom šumskih resursa, i koji bi vjerovatno ponudili varijabilnu naknadu za obavljanje navedenih stručnih poslova, u skladu sa potencijalima šumske rente za konkretnе ekonomsko-proizvodne

uslove. U realnosti, odluku o iznosu naknade za obavljanje stručnih poslova u privatnim šumama donosi resorni ministar na prijedlog Kantonalne uprave (Član 54. Stav 5.).

**S obzirom da se pomenuta naknada plaća tek kada vlasnik privatne šume podnese zahtjev za sječu, hipotetički se može desiti da se za privatne šume koje su napuštene i kojima se uopće ne gospodari (tj. koje se ne koriste), i ne plaća naknada za obavljanje stručnih poslova.**

Kada bi ova naknada bila jedini izvor finansiranja javne šumarske administracije, to bi značilo da su one prepuštene same sebi, te da se u takvim šumama ne obavljaju nikakvi stručni poslovi, između ostalog ni planiranje bilo kakvih šumskouzgojnih radova.

To naravno nije slučaj, a sve naprijed navedeno, ukazuje na određene nelogičnosti po pitanju finansiranja obavljanja stručnih poslova u privatnim šumama, odnosno na potrebu da se isti finansiraju prvenstveno iz javnih budžeta.

Jedino na taj način bi se privatne šume,

u duhu ovog Zakona, uistinu tretirale kao dragocjeni prirodni resurs i dobro od općeg interesa, koje treba uživati posebnu brigu i zaštitu svih nivoa administrativno-političke strukture (jedinica lokalne samouprave, kantona, entiteta i države).

U ovom dijelu (Član 34. Stav 5.) Zakon predviđa i mogućnost da u ostvarivanju svojih prava, vlasnici privatnih šuma mogu osnovati udruženja vlasnika privatnih šuma. Rezultati svih istraživanja problematike privatnog šumoposjeda u BiH, ukazuju na neophodnost interesnog povezivanja vlasnika privatnih šuma u cilju unaprjeđenja i održivog gospodarenja istim.

Činjenica da privatni šumoposjed u BiH karakterišu velika usitnjenošć i fragmentiranost, onemogućava individualne, nepovezane i neorganizirane vlasnike privatnih šuma da postanu aktivan akter šumarske politike i na taj način artikulišu svoje zahtjeve i interese prema kreatorima zakonskih rješenja u sektoru šumarstva.

Teoretski posmatrano, formiranje interesnih udruženja vlasnika privatnih šuma može biti dobrovoljno ili mandatorno, odnosno počivati na principima teorije kolektivne akcije ili biti zakonski obavezujuće (kao što je to npr. slučaj sa lovačkim udruženjima).

U prvoj varijanti se radi o materiji

koja je regulisana legislativom o udruženjima građana, a u drugoj to može biti analizirano kao specifičan instrument šumarske politike koji se predviđa zakonskim propisima iz oblasti šumarstva.

U konkretnom slučaju, tj. kada se radio o Zakonu o šumama Srednjobosanskog kantona, pomenuta odredba je sama po sebi kontroverzna, jer samo otvara mogućnost dobrovoljnog udruživanja vlasnika privatnih šuma, koja im je, kao i svim ostalim građanima, ionako zagarantovana općim zakonskim rješenjima.

Ukoliko bi se ovim Zakonom zaista namjeravale podržati aktivnosti na formiranju udruženja vlasnika privatnih šuma, kao neophodne veze između članova udruženja i javne šumarske administracije, onda bi bilo potrebno regulisati pod kojim uslovima (u smislu broja članova, površine kojom gospodare, nivoa aktivnosti i sl.), u kojem obimu (potpuno ili djelimično), za koji period (inicijalna ili kontinuirana podrška), za koje aktivnosti (uzgoj, zaštita, iskorištavanje, proizvodnja biomase za energiju, ekoturizam i sl.) i iz kojih finansijskih izvora bi se podržalo formiranje ovih udruženja.



Također bi u kontekstu doktrine "smart-regulation" bilo korisno definisati specifičan miks podržavajućih instrumenata šumarske politike za različite kategorije vlasnika privatnih šuma (veliki vs. mali, aktivni vs. pasivni i sl.), te sagledati opcije (prije svega podsticaje) mandatornog članstva u udruženjima vlasnika privatnih šuma za krupne i tržišno orijentisane privatne šumoposjednike.

Sve naprijed navedene mjere mogu biti obuhvaćene odgovarajućim podzakonskim propisima, koji bi svoje utemeljenje imali u nekoliko općih odredbi ovog Zakona. Takav pristup bi pozitivno uticao na formiranje udruženja vlasnika privatnih šuma, koja bi se, sa jedne strane etabilirala kao legitimni predstavnik pojedinačnih interesa svojih članova (vlasnika privatnih šuma), a takođe postala i partner javnoj šumarskoj administraciji u kreiranju participatorne i transparentne šumarske politike. Preduslov za implementaciju mjera šumarske politike je postojanje efektivne i efikasne organizacije sektora šumarstva.

## O šumarskim institucijama

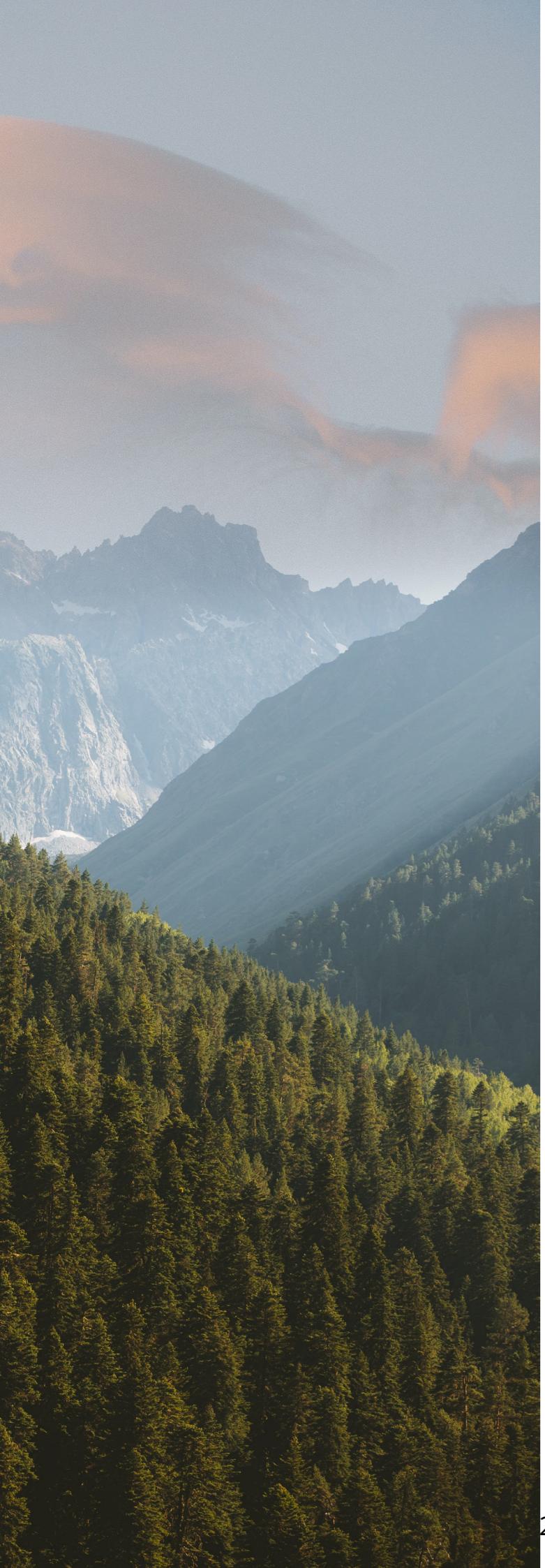
U tom smislu su u poglavљу XIII ovog Zakona predviđene

odgovarajuće šumarske institucije. Kao ključna institucija javne šumarske administracije formirana je kantonalna uprava za šumarstvo u sastavu resornog kantonalnog Ministarstva. Kada su u pitanju privatne šume, Članom 52. je predviđeno da kantonalna uprava, između ostalog, prikuplja podatke i vodi bazu podataka o stanju i razvoju svih šuma, te katastar šuma i šumskog zemljišta na području Kantona, obavlja nadzor nad prikupljanjem podataka i izradom šumskoprivrednih osnova za privatne šume, te organizuje savjetodavnu i stručnu pomoć vlasnicima privatnih šuma.

U praksi se ključna uloga kantonalne uprave za šumarstvo svodi na osiguranje neposredne zaštite šuma, putem čuvarske službe.

U Zakonu su dužnosti čuvara šuma detaljno pobrojane (Član 53.), a što se tiče privatnih šuma, eksplicitno je navedeno samo da čuvari šuma prate održavanje i uspostavljanje šumskoga reda u privatnim šumama. Striktno tumačenje Zakona ne daje odgovore na to ko je zadužen da čuva privatne šume od požara, biljnih bolesti i štetočina.

Također se može postaviti pitanje nadležnosti čuvara šuma po pitanju sprečavanja nezakonskog pokretanja i transporta šumskih drvnih sortimenata iz privatnih šuma, utvrđivanja porijekla drveta



privatnih šuma na skladištima poslovnih subjekata za preradu drveta (pilane), sprečavanja odlaganja smeća i uništavanja graničnih znakova u privatnim šumama, itd.

U praksi međutim, čuvari šuma obavljaju poslove i vode sve evidencije o stanju u privatnim šumama, kao i u državnim šumama. Izuzetak je samo čuvanje privatnih šuma, što spada u nadležnost samih vlasnika, iako čuvari šuma vode odgovarajuće evidencije o usurpacijama, bespravnim sjećama i nedozvoljenoj izgradnji i u privatnim šumama.

## O finansiranju u šumarstvu

Problematika finansiranja u šumarstvu je obuhvaćena poglavljem XIV. Kao izvori namjenskih sredstava za ostvarivanja općeg interesa i dugoročnih ciljeva održivog gospodarenja šumama, za zaštitu i unaprjeđenje stanja postojećih i podizanje novih šuma, te za ruralni razvoj (Član 54.), su, između ostalog, navedene već pomenute naknade za obavljanje stručnih poslova u privatnoj šumi (doznaka stabala za sjeću, izrada izvedbenoga projekta, primanje i premjeravanje drvne mase, izdavanje otpremnog iskaza, planiranje šumskouzgojnih radova

i vođenje evidencija o obavljenim poslovima).

Veliko je pitanje da li se i u kojem obimu iz ovih naknada mogu finansirati pomenuti stručni poslovi u privatnim šumama, a kamo li namaknuti dio sredstava za ostvarivanje općeg interesa, kao što su su podizanje novih šuma i razvoj ruralnih područja.

Privatnim šumama u BiH je potrebna finansijska, stručna, savjetodavna i svaka druga pomoć jer u stanju u kojem se trenutno nalaze, one jednostavno ne mogu generisati ni dovoljno finansijskih efekata za vlastito unaprjeđenje.

Prikupljena namjenska sredstva, posebno ona koja se osiguravaju iz naknade za korištenje državnih šuma (Član 42.) i naknade za općekorisne funkcije šuma (Član 56.), trebaju putem kantonalnog i općinske budžeta biti namjenski iskorištena za unaprjeđenje stanja u svim, pa tako i u privatnim šumama.

Ovo se posebno odnosi na korištenje namjenskih sredstava koja su prihod općine (po Članu 55., 75% naknade za korištenje državnih šuma ide na račun općine na čijem području se ostvaruje prihod) jer se ekološki, socijalni i ekonomski efekti dobrog gospodarenja privatnim šumama reflektuju prvenstveno na lokalnom nivou.

Članom 58. je predviđeno da se ova namjenska sredstva koriste za izgradnju, rekonstrukciju i održavanje infrastrukture na području općine, te za ruralni razvoj područja gdje se šuma koristi. Godišnji plan utroška ovih namjenskih sredstava donosi općinsko vijeće a resornom Ministarstvu se samo podnosi izvještaj o utrošku ovih sredstava.

Ovakvo zakonsko rješenje je očit ustupak lokalnim zajednicama kao važnim akterima šumarske politike u Federaciji BiH, čije aktivnosti su rezultirale stavljanjem van snage Zakona o šumama Federacije BiH iz 2002 godine, kao i činjenicom da od tada (2009. godine) ne postoji jedinstveni zakonski okvir za upravljanje i gospodarenje šumskim resursima u Federaciji BiH.

Kada je u pitanju naknada za općekorisne funkcije šuma (Član 56.), koju, uz određene izuzetke, u iznosu od 0,04% ukupno ostvarenog prihoda, plaćaju sva pravna lica koje su registrovana za obavljanje djelatnosti i imaju sjedište na području Kantona, kao i dijelovi pravnih lica čije je sjedište izvan Kantona, a obavljaju djelatnost na području Kantona, teoretski se radi o značajnim finansijskim sredstvima koja čine važan udio u pomenutim namjenskim sredstvima u smislu Člana 54.

Činjenica je da se u određenim političko-ekonomskim krugovima,

naknada za općekorisne funkcije šuma posmatra kao parafiskalni namet i kočnica razvoju cjelokupne privrede. Ovakvi stavovi ne uzimaju u obzir osnovne principe okolišne ekonomije, po kojoj usluge šumskih ekosistema (općekorisne funkcije šuma) imaju neprocjenjivu vrijednost i ne trebaju biti besplatne.

Ne ulazeći u dublju analizu niza kontroverznih pitanja u smislu procenta prikupljanja naknade za općekorisne funkcije šuma, efikasnosti institucija zaduženih za kontrolu obračuna i uplata ove naknade (Porezna uprava i šumarska inspekcijska), a posebno zakonitosti i transparentnosti trošenja ovih namjenskih sredstava (ostvarivanje dugoročnih ciljeva održivog gospodarenja šumama, zaštita i unaprijeđenje stanja postojećih i podizanje novih šuma, itd.), sa sigurnošću se može konstatovati da minoran dio ovih sredstava biva usmjeren za unaprijeđenje gospodarenja privatnim šumama.

Sigurno je da jedan od razloga leži i u nepostojanju udruženja vlasnika privatnih šuma, koja bi kao pravna lica mogla ravnopravno sa ostalim subjektima, konkursati za realizaciju projekata finansiranih iz ovih namjenskih sredstava.

Što se tiče korištenja namjenskih sredstava iz budžeta Kantona prikupljenih po osnovu Člana 54., u

privatnim šumama se finansira izrada i nadzor nad prikupljanjem podataka za izradu šumskoprivrednih osnova za privatne šume (Član 57.).

O ulozi i uključenosti vlasnika u proces izrade šumskoprivrednih osnova za privatne šume je već bilo govora.



Ova brošura nastala je u okviru Programa "Jačanje zajednica kroz demokratsko upravljanje prirodnim resursima", finansiranog od strane Danske međunarodne razvojne agencije – DANIDA pri Ministarstvu vanjskih poslova, a implementiranog od strane partnerstva kojeg čine organizacije iz Danske, Nepala, Vijetnama zajedno sa Inicijativom za šumarstvo i okoliš – fea iz Bosne i Hercegovine.

Više informacija o našem radu možete pronaći na:

<https://www.feasee.org>



Asocijacija  
privatnih  
šumoposjednika  
Srednjobosanskog  
kantona