

УЛОГА ДРЖАВНИХ ШУМАРСКИХ ИНСТИТУЦИЈА У СЕКТОРУ ШУМАРСТВА

МИРЈАНА СТЕВАНОВ

Извод: Улога државних шумарских институција у сектору шумарства, а самим тим и реформама којима је сектор изложен, анализирана је са гледишта политике. Државни шумски сервис, који обухвата све ове институције заједно, један је од актера у овом пољу, у коме обавља два основна задатка. Први је везан за његову улогу ауторитета, коју преузима као саставни део јавног сервиса и која је везана за читаву територију под шумама. Други основни задатак шумског сервиса је менаџмент шума у државном власништву, преко кога овај сервис има директан утицај на спровођење програмских циљева. Обим и врста задатака које обавља дају шумском сервису кључну позицију у процесу развоја шумарства свих европских земаља, а посебно у изградњи демократских и тржишних структура у шумарству земаља у транзицији.

Кључне речи: шумарство, државне институције, политички процес, шумарска политика, менаџмент шума

ROLE OF THE STATE FOREST INSTITUTIONS IN THE FOREST SECTOR AND IT'S TRANSFORMATION

Abstract: This paper is concerned with the role of the state forest institutions in the forest sector and his reforms. Analyses look at forestry and the activities of the forest service especially, from the policy-making perspective. Forest service, comprising all state forest institutions, is one of the actors in the policy-making, where he has to fulfill two main duties. The first one is connected with the role of the public authority within the forestry, originating from being a part in a general state authority. The second task of the forest service is management of the state-owned forests. According to the tasks given, the state forest service can have a key position within the forest sector, especially in the forestry of countries in transition, which are concerned in building up democracy and market economy.

Key words: forestry, state forest institutions, political process, forest policy, forest management

1. УВОД

Модерно шумарство је делатност која пружа вишеструке користи. Користи од шума служе како за задовољавање друштвене потражње за тржишним производима и услугама, тако и за оних за које тржишна реализација (још увек) не постоји, а који су од великог значаја за ту исту друштвену заједницу. Ова друга група добара (даље екстерних користи од шума), тачније адекватно задовољавање друштвених потреба за њима, разлог је и оправдање државне интервенције у шумарству. Државна интервенција најчешће се манифестује кроз јавно власништво над шумама као и

Мирјана Стеванов, докторант Шумарског факултета Универзитета у Гетингену, Немачка

кроз рестриктивне или мере подршке пожељним режимима у менаџменту приватних шума.

На подручју Европе, шуме у јавном власништву заузимају површину од око 1000 милиона ha (2003, 70). Оне обухватају територије под шумом које нису приватне. У неким земљама, попут наше (и бројних других земаља у транзицији, али не само њих), ова категорија се поклапа са државним шумама, док у СР Немачкој, на пример, поред државних, у јавне шуме спадају и комуналне (шуме заједница). Кроз јавно власништво могу се успешно интернализovati екстерне користи од шума (нпр. лагеровање угљендиоксида, везивање воде и земљишта и сл.) путем установљавања циља мулти-функционалности у овим шумама и реализацију менаџмента, који је у складу са постављеним циљевима и издвојеним приоритетима. Реализацију менаџмента у јавним шумама држава, углавном, поверава својим предузећима.

Приватне шуме у Европи простиру се на 144 милиона ha (2003, 70). У приватним шумама не постоји претходно наведена иницијатива интернализовања екстерних користи, сем ако се то не учини интревенцијом државе. Од приватног сектора се не може очекивати ангажовање (или бар не у довољној мери) на снабдевању друштва добрима и услугама за које нема тржишне реализације, а самим тим ни профита, сем ако се у истом не интервенише регулативним и/или економским мерама. Спровођење ових мера, као и свих осталих које се у служби постизања програмских циљева дефинисаних за читаву територију под шумама у земљи, задатак је јавног сервиса државе. Извршавање овог задатка у шумарству држава је поверила институцијама ауторитета над шумама.

Наведене институције, којима држава поверава поменуте задатке, предмет су разматрања у овом раду. Рад има за циљ да опише улогу државних шумарских институција у сектору шумарства. Под државним шумарским институцијама овде се подразумевају институције (или делови институција) којима је основна делатност обављање задатака ауторитета над шумским ресурсима (forest authority) и/или газдовања државних шумама (forest management). У даљем тексту биће употребљаван термин државни шумски сервис када се мисли на све ове задатке, односно институције заједно.

Сектор шумарства изложен је бројним притисцима, како у земљама са тржишном економијом и демократском традицијом, тако и у земљама у транзицији. Ови притисци утичу на позицију и развој шумарства, које, пак, реагује реформама. Конкретније сагледавање улоге шумског сервиса у процесу реформи шумарства, односно његове трансформације, могуће је тек по сагледавању и дефинисању саме улоге и задатака које овај сервис има у сектору, независно од спољашњих/унутрашњих притисака. На тај начин ствара се и заједничка основа за упоредну анализу шумских сервиса различитих (европских) земаља.

2. УЛОГА ДРЖАВНИХ ШУМАРСКИХ ИНСТИТУЦИЈА У СЕКТОРУ ШУМАРСТВА

При разматрању улоге шумског сервиса у сектору шумарства коришћена је перспектива сагледавања ових институција на конкретном политичком пољу (графикон 1). Перспектива политичког поља, поред тога што омогућује сагледавање читавог сектора и најважнијих актера у њему, укључујући како формалне тако и неформалне аспекте њихових делатности и интеракције, пружа полазну основу на дедуктивном путу ка емпиријским сазнањима и иновативну перспективу посматрања шумског сервиса земаља у транзицији. Ова перспектива обједињује све битне елементе шумарске политике (актере, процесе, ресурсе) али омогућује и фокусирање на садржаје од конкретног интереса.

Једно политичко поље одређено је својим конкретним садржајима, чија повезаност га дефинише и истовремено разграничава од осталих. Шуме и шумарство представљају у већини земаља самосталан садржај, захваљујући уделу овог ресурса на целокупној површини предела, разноврсности друштвених интереса везаних за њих, комплексности самог екосистема, као и различитим могућностима њиховог коришћења (Schmit h u e s e n, F., 2001, 8).

Шумски сервис је један од актера у наведеном пољу, у коме се његови задаци протежу у две сфере: сфери спровођења политичког програма и менаџмента државних шума (графикон 1).

2.1 Улога државног шумског сервиса у политичком процесу

Прва група задатака резултира из чињенице да је шумски сервис део јавног сервиса и као такав преузима улогу спровођења (шумарско) политичког програма (графикон 1).

Политички програм настаје у политичком процесу. Сваки политички процес се, према Win d h o f f – H é r i t i e r (1987, 19) састоји из две основне фазе: формулисања и спровођења политике. Фаза формулисања (чешће ре-формулисања) политике састоји се из препознавања, дефинисања и стављања проблема на политички дневни ред и као резултат овог формалног процеса одлучивања настаје политички програм (G l u e s c k, P., 2002, 148). Формално гледано, шумски сервис ступа на сцену тек у следећој фази политичког процеса (спровођењу политике). Међутим, стручна знања и информације које поседује омогућују му повлашћен положај у односу на остале политичке актере и знатан утицај и на ову фазу процеса (неформално). Компетентност отвара шумском сервису изузетно велику могућност утицања на припрему политичких одлука (Schmit h u e s e n, F., 2001, 73). Ово је посебно значајно приликом припреме нових закона (K r o t t e t a l., 1998, 6).

Формулисање политике завршава се консензусом у виду политичког програма и политички процес долази у другу фазу, спровођења политике (графикон 1). Спровођење политике је у надлежности шумског сервиса (ауторитета над шумама). Оно се састоји у реализацији програмских циљева путем спровођења и контроле одредби закона и других делова политичког програма на читавој територији под шумама, без обзира на катего-

рију власништва, и путем стручно-техничке, информационе и финансијске подршке власницима (малих) приватних шума.

Законске и остале одредбе постају делотворне тек по њиховој примени на конкретном политичком конфликту. Конфликти настају као последица сукоба интереса око заштите и коришћења шума, као обновљивог али исцрпивог и ограниченог природног ресурса. Њиховим разрешавањем или регулисањем могуће је трајно очување и коришћење шума. Међу бројним системима за регулисање конфликта, политика представља једно од могућих решења (Krott, M., 2001 b, 9). Политички процеси омогућују усаглашавање интереса различитих друштвених група, разрешавање конфликта општег и посебног карактера као и споразумно усвајање или одбацивање конкретних предлога (Schmit hūsen, F., 2001, 55).

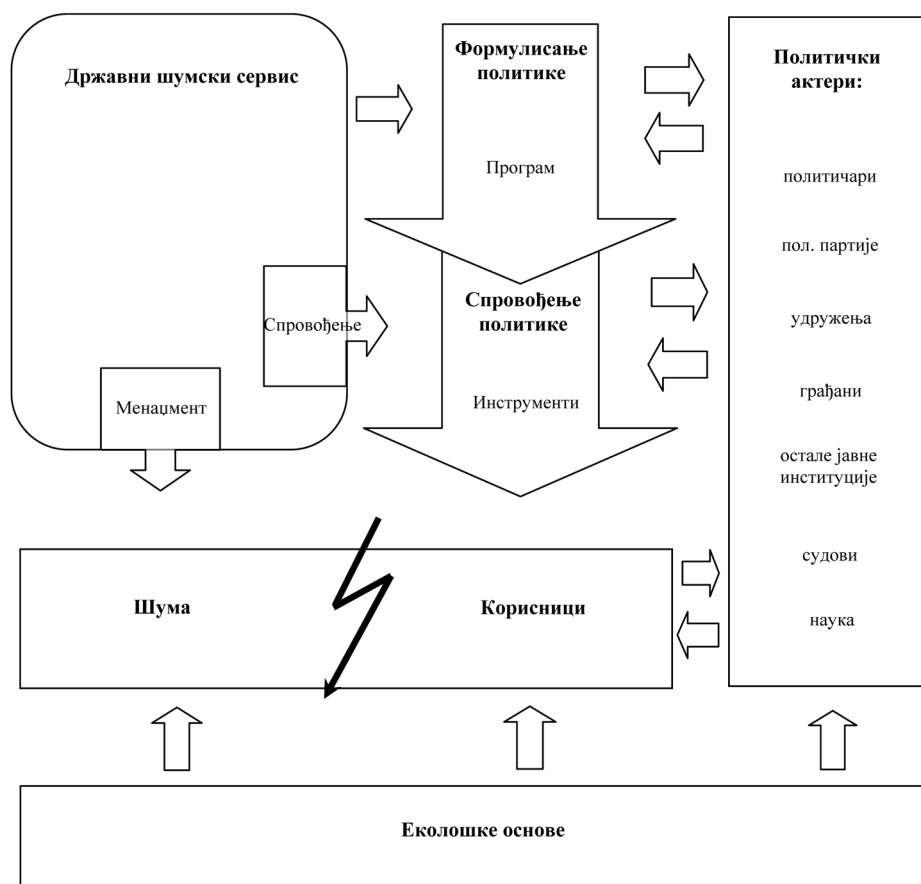
Имплементацијом програма шумски сервис утиче на разрешавање конфликта у области заштите и коришћења шума (графикон 1). У те сврхе њему стоје на располагању економски, регулативни и информациони инструменти (Volz, K-R., 2003, 40). Њима шумски сервис усмерава делатности корисника шума ка програмским циљевима (графикон 1). Корисници шума, а према томе и њихови интереси, су веома разноврсни. Према Krott-у (2001 b, 32) корисници се могу груписати на (1) власнике шума, који због могућности непосредног деловања и директног приступа шуми играју одлучујућу улогу при спровођењу политичких програма, (2) шумске раднике, прерађиваче и остала предузећа (пољопривредна нпр.) чији су интереси повезани са производним функцијама шума и који имају индиректан приступ шуми (нпр. преко уговора), и (3) грађане, који уживају директан утицај шуме на животну средину, користе је за одмор, рекреацију, лов и сл., изражавајући своје интересе (углавном везане за заштиту природе) преко различитих асоцијација. Шумски сервис је дакле упућен на сарадњу са бројним друштвеним групама и изазовом решавања још бројнијих конфликта.

Какво дејство ће наведени инструменти имати на шуме зависи како од избора самих конкретних програмских мера и степена њихове реализације, тако и од постојећих еколошких услова, што се види са графикона 1.

Фаза формулисања и спровођења политике логички се надовезују једна на другу и представљају рационалан процес решавања проблема. У којој мери је дати проблем решен, односно у ком степену су постигнути дати програмски циљеви, оцењује се у последњој фази политичког процеса. Она се назива евалуација (Jann, 1985, 34). После ње се у идеалном случају окончава дата политика или, што је најчешће и случај, долази до њеног реформулисања (Glu esk, P., 2002, 160). Наведене фазе представљају недељиву целину и прескакање неке од њих ствара услове за прављење грешака у управљању шумским ресурсима (Ран ко вић, Н., 1996, 270).

2.2 Улога државног шумског сервиса у менаџменту шума

Менаџмент шума је други основни задатак шумског сервиса (графикон 1). О томе које делатности се "крију" иза овог термина биће више речи у поглављу 3.1. Сада нешто више о разлозима државног поседа а самим тим и наведеној улози шумског сектора у бризи о њему.



Графикон 1: Шумарство у политичком пољу (Krott, M., 2001 b, 203)
 Figure 1: Forestry in policy making (Krott, M., 2001 b, 203)

Одговорност за менаџмент шума је у рукама власника. Држава, као власник шума, може предати површине у сопственом поседу свом предузећу/институцији, које у функцији корисника врше менаџмент у њима.

Менаџмент може бити усмерен ка производњи добара и услуга намењених тржишту, затим ван-тржишним или задовољавању и једних и других потреба друштва, што је у државним шумама углавном случај. Сопственим менаџментом држава има могућност да у много већем обиму, него што би то чинио приватни сектор, утиче на обезбеђивање ван-тржишних добара и услуга, јер би приватни сектор овај циљ реализовао (ако би то уопште био случај) само до обима који не би имао веће последице по профит добијен од реализације тржишних добара, не обазирјући се при томе на друштвено-пожељно стање. Производња ван-тржишних добара и услуга (као и мултифункционални менаџмент у целини) повезана је како за удео државе у поседовању шумске површине (види ниже) тако и за чиње-

ницу да држава (односно предузеће као корисник) има право директног приступа и непосредног деловања на читавој тој површини. На испуњење јавних циљева у приватним шумама држава може да утиче само индиректно.

Јавне шуме се, у поређењу са приватним, простиру на већини европске територије, но овај однос варира у свакој од појединачних земаља и креће се у дијапазону од 7 до 100 % укупне шумске територије (2003, 47). У већини земаља у транзицији ове шуме се простиру на више од половине целокупне површине под шумама. То се односи и на земље у којима процес реституције још није завршен. Самим тим је и институција (односно институције ако их је више) задужена за менаџмент далеко највеће предузеће у шумарству у земљи (Krott, M., 2001 a, 13).

Производњом и пласманом дрвета и осталих шумских производа и услуга (тржишна добра и услуге) шумски сервис се налази у сфери тржишта. На тај начин он има могућност да да свој допринос његовом оптималном функционисању и има могућност да путем сопственог предузећа утиче на јачање тржишне економије. Поред профитабилне продукције дрвета шумски сервис треба да испуни и додатне јавне циљеве, што је у поређењу са чистим профитно-оријентисаним менаџментом много теже. Комбиновање производње усмерене ка повећању приноса и прихода од дрвета и осталих тржишних производа и услуга са заштитом природе и животне средине, обезбеђивањем услова за одмор, туристичке и рекреативне активности људи у шуми и сл. свакако да представља велики изазов за менаџмент државних шума, нарочито у случајевима када се ван-тржишна добра морају финансирати из прихода предузећа. Поред тога, еколошке основе су те на којима менаџмент почива и које при самој реализацији циљева играју изузетно важну улогу (гарфикон 1).

2.3 Значај државних шумарских институција у процесу трансформације и развоја шумарског сектора

Сектор шумарства изложен је притисцима реформи, како у земљама са тржишном економијом и демократском традицијом (даље западноевропским земљама) тако и у земљама у транзицији (Krott, 1998, 5).

Таласи реформи у западноевропским земљама, започети последње деценије прошлог века, базирају се у највећој мери на политици штедње. Услед све ограниченијих буџетских средстава усталио се политички притисак на институције које обављају задатке јавног интереса у погледу редуковања њихових трошкова а од државних (јавних) предузећа захтевају се већи приходи. Поред тога, важну компоненту реформских сигнала представља и окретање друштва ка постматеријалистичким вредностима (жеља за партиципативним одлучивањем, индивидуалном оствареношћу и сл.) (Clasen et al, 1996, 70). Овакви услови нису заобишли ни шумарство.

У шумарском сектору западноевропских земаља, развој шумарске праксе и реформе уско су повезане са развојем државног шумског сервиса (Krott, M., 2001 a, 11). Шумски сервис се ухватио у коштац са притисцима којима је сектор изложен и процес реформи и даље траје (као и реализација у пракси). Кључна улога коју овај сервис има у развоју шумарства

произилази из обима и врсте задатака који су му поверени. Са једне стране, он је задужен за целокупну шумску територију земље када је о спровођењу програма и контроли њихове примене реч, укључујући ту и подршку власницима (малих приватних) шума (поглавља 2.1 и 3.1). Са друге стране поверен му је менаџмент државних шума (поглавља 2.2 и 3.1), које иако се у овим земаљама не простиру на већини територије (Јо вић et al., 2002, 65) имају изузетно велику улогу у реализацији друштвених циљева.

У земљама у транзицији су политички реформски сигнали, започети деведесетих година прошлог века, иницирани трансформацијом централизованих државних структура и планске привреде у демократске структуре и тржишну економију. У већини земаља држава је у потпуности располагала ресурсима (чак и тамо где се приватни посед формално задржао). И сектор шумарства је био под потпуном државном доминацијом. Процеси реформи овог сектора у земљама у транзицији крећу се у правцу прилагођавања шумарства новонасталим политичким и друштвено-економским условима и састоје се од трансформације државног шумског сервиса и јачања приватног поседа (и реституције у земљама где је приватни посед био укинут). Трансформација државног шумског сервиса подразумева његово реорганизовање у циљу ефективног и ефикасног извршавања задатака у новонасталом окружењу. Задаци шумског сервиса се и у земљама у транзицији могу поделити у две групе. У прву групу спадају задаци, који подразумевају примену и контролу извршења закона и осталих компоненти политичког програма на читавој шумској територији. Поред тога шумски сервис је задужен за све врсте подршке власницима шума (информационе, техничке, финансијске). Друга група задатака односи се на газдовање (менаџмент) шума у државном власништву, које и после процеса реституције, у већини земаља чине већинску власничку категорију (1999, 74). Захваљујући обиму и величини наведених задатака, шумски сервис у посебној мери утиче на изградњу демократских и тржишних структура у шумарству земаља у транзицији.

Не поредећи тренутно њихове узроке и специфичности, већ посматрајући аспект њиховог присуства, реформски притисци могу се констатовати у свим европским земљама. Ови притисци у великој мери утичу на сам правац развоја шумарства. Према Krott-у (2001a, 9), државни шумски сервис има кључну улогу у овом развоју (у свим европским земљама). У прилог наведеној тврдњи у овом раду су наведени са једне стране обим и врста задатка које шумски сервис обавља (формални утицај) као и стручна знања и политичка искуства која он широм Европе свакодневно доказује и која му отварају додатне могућности када је о утицају на правце развоја шумарства реч (неформални утицај). Ако државни шумски сервис у свим европским земљама игра кључну улогу у процесу трансформације сектора шумарства, онда и државне шумарске институције земаља у транзицији (шумски сервис) имају кључну улогу у процесу трансформације сектора те посебно у изградњи демократских и тржишних структура у овим земљама.

3. ЗАДАЦИ ДРЖАВНОГ ШУМСКОГ СЕРВИСА

Државни шумски сервиси у пракси одсликавају велику институционалну разноврсност. И поред тога, све ове институције имају две заједничке димензије: задатке и структуру (Krott, M., 2001 b, 96).

3.1 Задаци државног шумског сервиса

Заједнички именилац, и начин на који су државне институције у шумарству у овом раду дефинисане, су њихови задаци односно основне групе задатака. Груписање задатака могуће је вршити по различитим основама, што првенствено зависи од циља истраживања и перспективе која се користи при конкретној анализи. При анализирању значаја државних шумарских институција у сектору шумарства коришћена је перспектива политичког поља у коме су се издвојиле две сфере активности, те стога и подела задатака шумског сервиса на две основне групе.

У прву групу спадају задаци ауторитета над шумским ресурсима. Он се односи на активности шумског сервиса које он обавља као део општег државног сервиса (јавног сервиса) и везани су за читаву територију под шумама у једној земљи. На овај начин шумски сервис директно агира у шумарској политици. У претходном поглављу већ су наведени неки од задатака који спадају у домен ауторитета (поглавље 2.1), но шта се у овом раду уствари под овим појмом тачно подразумева?

Ауторитет над шумама подразумева неколико врста делатности. Кључни задатак који шумски сервис у овој улози обавља је спровођење закона и контролу његовог извршења, закључно са чувањем шума. Ово се односи првенствено на Закон о шумама, али и на остале законске одредбе које се тичу шума. Поменути задаци могу се једним именом назвати регулативни. Снага регулативних инструмената заснива се на њиховој императивној природи, јер су они независни од мишљења, односно интереса, оних на које се односе.

Планирање представља подршку извршењу регулативних задатака и следећу врсту активности која се убраја у задатке ауторитета. Оно се реализује на различитим нивоима. У ширем смислу, у планирање спадају и активности које шумски сервис преузима у име сектора. Ово се, у првом реду, односи на његово учешће у просторном планирању, плановима заштите природе и околине итд.

Поред тога задаци ауторитета подразумевају подршку шумског сервиса власницима шума. Ту се првенствено мисли на власнике приватних поседа, тачније оне чије су површине под шумом мале. Не улазећи дубље у добро познате разлоге због којих је подршка усмерена управо уситњеном приватном поседу, овде се ограничавамо на начине усмеравања делатности шумовласника од стране државе, како би исте служиле јавном интересу и биле што конформније са програмским циљевима (у првом реду, са циљем трајног очувања и коришћења шумских ресурса). При усмеравању делатности шумовласника шумски сервис посеже за саветодавним и активностима подршке које се не односе директно на конкретне привредне интересе власника већ омогућавају најбољи могући менаџмент у складу са законским одредбама. Следећи облик подршке је едукација и усаврша-

вање шумовласника, организовање различитих скупова, презентација, курсева и сл. Поред тога, предвиђено је и пружање стручне и техничке помоћи при извођењу самих радова, који се обављају на захтев шумовласника и уз надокнаду (самим тим, доступне и осталим евентуалним власничким категоријама). Такође, шумском сервису стоје на располагању и финансијске иницијативе, као један од веома делотворних инструмената у реализацији јавних циљева, нарочито у комбинацији са осталим већ наведеним средствима.

Поред примене наведених инструмената у реализацији програмских циљева, од којих би још требало додати задатак информисања јавности о шумама и шумарству, у делатности ауторитета убраја се и учешће шумског сервиса у формулисању политике и дизајнирању закона, истина званично независан аспект активности (поглавље 2.1), али један од веома важних задатака из ове групе.

Значај функција ауторитета свакако да одређује и постојање приватног власништва над шумама, нарочито у случајевима када је приватни посед потребно поново изградити (реституција) или ојачати као што је случај у земљама у транзицији. Новим власницима шума као и власницима малих приватних поседа потребно је пружити стручну, техничку и финансијску подршку ради достизања адекватних стандарда у "одрживом шумарству".

У другу групу задатака шумског сервиса, као што је то већ у претходном делу текста наведено, спада менаџмент шума у државном власништву. О распрострањености ових шума било је речи у поглављу 2.2. Сада нешто више о томе које врсте задатака се овде под менаџментом подразумевају?

Одговорност за државне шуме, при чему се првенствено мисли на постављање циљева и стратешко одлучивање, али и одговорност финансијског и политичког типа, може бити у рукама шумског сервиса или га може преузети, или у његовој реализацији равноправно учествовати, и сам власник тј. држава. Затим, сам менаџмент државног поседа подразумева менаџмент шума али и осталог земљишта и објеката у државном власништву. Под осталим државним земљиштем подразумевају се, на пример, пољопривредне површине, а у старање о грађевинским објектима спадају рецимо туристичко-угоститељски простори али и сви остали грађевински објекти, ако су исти уопште присутни. Менаџмент државних шума подразумева гајење, обнову, заштиту и коришћење и одређен је постављеним циљевима. Држава је, за разлику од приватног сектора, оријентисана ка јавним циљевима (поглавље 2.2) и самим тим се и менаџмент углавном заснива на принципу мултифункционалности, но исто тако институција може бити окренута ка задовољавању (претежно) тржишних односно (претежно) вантржишних потреба друштва, од чега зависе и њени коначни производи (дрво и остали производи од шума, попут дивљачи, печурака, рибе, камена, воде, фармацеутског и осталог биља, меда, итд.) односно услуге (попут заштите воде, земљишта и климе, затим одмора и рекреације људи итд.). Менаџмент државних шума може финансијски ојачати коришћењем процедура из приватног сектора.

У ову групу задатака се, такође, убраја и менаџмент прераде дрвета као и прерада осталих шумских производа. Прерада дрвета, при томе,

обухвата примарну и секундарну прераду као и производњу пулпе. У овим делатностима приватизација је најизраженија. Она је, исто тако, присутна и у делатностима коришћења шума, па имамо случајеве у којима институција обавља све послове "до дознаке", а остатак је предмет тендера или административних такси које јој уговорна страна плаћа (Вучићевих, С., 2000, 18).

3.2 Организација спровођења задатака

Позивајући се на начин поделе задатака шумског сервиса описан у досадашњем разматрању, може се извести аналитичка основа за даље посматрање организационих модела спровођења наведених задатака. Ова основа састоји се од поделе институција у односу на задатке који су у њиховој надлежности, на оне код којих је реализовање свих задатака (ауторитета и менаџмента) обједињено у оквиру јединственог шумског сервиса и оне када су задаци ауторитета (претежно) одвојени од задатака менаџмента и реализовани у оквиру засебних институција. Под "претежно одвојени", мисли се да је основна подела задатака могућа и присутна, и да се, рецимо, случајеви изузетног обављања неке од функција ауторитета од стране предузећа за менаџмент сврставају тада у задатке менаџмента и обрнуто. У оквиру ових основних група могућа су даља под-груписања, у зависности од комбинације конкретних врста задатака из посматраних група.

Обједињавање свих шумарских задатака под једним "кровом" подразумева један интегрисан шумски сервис, одговоран за све наведене функције, укључујући, рецимо, политичке и законодавне, задатке менаџмента и продаје као и инспекционе делатности. Примере оваквог организовања налазимо у већини република СР Немачке, конкретно нпр. у републици Rheinland-Pfalz. Ова република има највећу површину под шумом у поређењу са осталих 15 (42% укупне површине републике) и она износи 828400 ha (2004, 8). Шумски сервис је организован на три нивоа. На највишој инстанци је Министарство за животну средину и шумарство, следећа инстанца је Централа шумског сервиса и на трећем нивоу се налази 45 шумских управа, подељених на 616 ревира.

Подела реализације задатака ауторитета и менаџмента подразумева њихову стриктну институционалну одвојеност. При томе, делатности ауторитета обухватају, рецимо, политичке, законодавне, регулативне и контролне активности, финансијске иницијативе, понекад задатке везане за обезбеђивање заштите од пожара или друга јавна добра. Задатке ауторитета не мора физички обављати једна институција. Организационо гледано, они могу бити распоређени и на неколико институција (или пак делова институција) и нивоа, но ипак се као такви сматрају јединственом групом. Задатке менаџмента (и продаје) обавља државно предузеће, које, пак, може пословати на принципима приватног предузетништва, бити окренуто ка реализацији ван-тржишних потреба људи и финансирано из буџета или, пак, служити и једној и другој врсти потражње. Пример поделе задатака ауторитета и менаџмента налазимо, рецимо, у Аустрији, где је прва група делатности распоређена између Савезног министарства за пољопривреду, шумарство, воде и заштиту животне средине, регионалних и окружних административних органа, а задатке менаџмента обавља државно предузеће,

чија су права и циљеви дефинисани на начин како је то решено код приватних, профитно-оријентисаних компанија, а чији је 100% акционар држава. О шумском сервису у Аустрији може се говорити када се посматра реализација свих конкретних задатака у шумарству заједно, иначе реч је о институцијама јавног ауторитета и менаџменту државног поседа.

Овде су кратко наведена свега два примера, а поменути емпиријски аспект приказа и анализе задатака институција у шумарству остаје отворен за следеће разматрање ове теме.

4. ЗАКЉУЧАК

Друштвене и културно-историјске вредности, затим многобројни и, пре свега, разноврсни друштвени захтеви везани за шуме, променљиви политичко – економски и еколошки услови, као и многобројне друге карактеристике окружења у коме се шумарство налази, представљају са, једне стране, веома велики притисак за овај сектор али са друге стране и велики изазов и шансу за правилно и правовремено деловање у циљу останка у трци за адекватну позицију у истој тој привреди и друштву.

Државна интервенција у шумарству евидентна је у свим земљама, најчешће преко јавног власништва над шумама као и регулисања и контроле адекватног менаџмента, због трајног очувања шума и снабдевања друштва, како тржишним тако и производима и услугама за које тржиште (још увек) не постоји, а који су неопходни и друштвено пожељни. Државне шумарске институције представљају једну од опција преко којих држава може да реализује наведене циљеве. Са једне стране, државне институције обављају задатке ауторитета на целој територији под шумама, а са друге стране, задужене су за менаџмент државних шума.

Дефинисање шумског сервиса путем задатака које обавља обухвата, са једне, наведене аспекте државне интервенције, и са друге стране, анализира порекло самих делатности са шумарско - политичког аспекта. Задатке је потребно анализирати првенствено у циљу изналажења начина њиховог оптималног институционалног комбиновања у односу на постављене циљеве. Како обим и врста задатака овог сервиса утичу на положај који он има у сектору тако и њихово оптимално комбиновање утиче на јачање улоге ових институција у њему, а самим тим, и на положај сектора у привредним, друштвеним и политичким токовима, што је за шумарску струку и шумарство од изузетне важности.

ЛИТЕРАТУРА

- Clasen, R., Schroeter, E., Wiesenthal, H., Wollman, H. (1996): *Effizienz und Verantwortlichkeit - Reformempfehlungen für eine effiziente, aufgabengerechte und bürgerkontrollierte Verwaltung*. Humboldt – Univ., Berlin.
- Glueck, P. (2002): *Politik und Raumplanung*. Studienunterlagen zur Lehrveranstaltung. BOKU, Wien.
- Jann, W. (1985): *Kategorien der Policy-forschung*. Speyer Arbeitshefte 37, Speyer.

- Jović, P., Novaković, N. (2002): *Promene u šumarskoj politici i institucijama u Evropi u periodu od 1998 – 200. godine*. Šumarstvo, tematski broj, Beograd, str. 63-72.
- Krott, M., Kermanavar A., Matijašić, D. (1998): *Reform der Staatsforstverwaltung. Erfahrungen und Zukunftskonzepte im Europäeischen vergleich*. Europaforum Forstverwaltung 8, IUFRO Working group S.6.12-02, Novo mesto.
- Krott, M. (2001a): *Strategien der staatlichen Forstverwaltung – Praxiserfahrungen im europäischen Vergleich 1991-2000*, EFI Proceedings No. 40, Jonesuu, (11 – 39).
- Krott, M. (2001 b): *Politikfeldanalyse Forstwirtschaft. Eine Einführung für Studium und Praxis*. Parey, Berlin.
- Nießlein, E. (1985): *Forstpolitik. Ein Grundriss sektoraler Politik*. Parey, Hamburg u a.
- Ранковић, Н. (1996): *Економика шумарства*. Шумарски факултет, Београд.
- Schmithüsen, F. (2001): *Wald- und Naturschutzpolitik*. Unterlagen zum Fachgebiet Wald- und Naturschutzpolitik. Professur Forstpolitik und Forstökonomie, ETH, Zürich.
- Volz, K.R. (2003): *Forstpolitik I*, Skript. Institut fuer Forst- und Umweltpolitik, Freiburg.
- Вучићевић, С. (2000): *Шумарска политика и пројекције организовања шумарства у Србији на почетку XXI века*. Шумарство, тематски број, Београд, (5-26).
- Windhoff – Héritier, A. (1987): *Policy-Analyse*. Campus, Frankfurt u. a.
- (1999) *Conservation and Sustainable Management of Forests in Central and Eastern European Countries*. PHARE Programme, European Commission, Brusseles.
- (2003) *State of the Europe's forests 2003. The MCPFE Report on Sustainable Forest management in Europe*. MCPFE, Vienna.
- (2004) *Jahresbericht der Landesforstverwaltung 2000*. Forstabteilung des Ministeriums fuer Umwelt und Forsten, Mainz.

ROLE OF THE STATE FOREST INSTITUTIONS IN THE FOREST SECTOR AND IT'S TRANSFORMATION

Mirjana Stevanov

Summary

Modern forestry is a multi-benefit activity delivering market and non-marketable outputs. Market failure in delivering the second ones is a reason for the government (state) intervention in forestry, usually done through public ownership and restrictions on the private ownership management.

Forest service is an actor in the policy-making where he has to fulfill two main duties. The first one is the role of the public authority within the forest sector, originating from being a part of the general state authority. Forest service is a government executive body concerned in (forest) policy-program implementation and fulfillment control. Besides, this service contributes to the big extent in the policy-formulation and is responsible for the different kinds of support for the small private forests. It means that authority bears the responsibility over the whole forest territory.

The second task of the forest service is connected with his duties in the state-owned forests specially, managing them, according to the stated goals and influencing this fulfillment directly. Those two tasks give the state forest service a key position within the forest sector in all European countries, being under the transformation pressures in both, countries with market economies and traditional democracies, as also in countries in transition. Organizational models of combining mentioned tasks are discussed in the light of defined authority and management duties.

Mirjana Stevanov, PhD candidate, University of Goettingen, Germany