

## ОДНОС ДРЖАВНЕ УПРАВЕ ШУМА И ПРИВАТНИХ ШУМОВЛАСНИКА У СРБИЈИ

ДРАГАН НОНИЋ

**Извод:** У оквиру сектора приватног шумарства у Србији, до сада није постојао организован приступ државе, односно њених органа решавању проблема приватних шумовласника. Због тога је тема овог рада усмерена, пре свега, на истраживање могућности унапређења сарадње државне управе и власника приватних шума. На основу извршених анализа организације шумарства у Србији, дошло се до закључка да је, у оквиру трансформације односа државне управе шума и приватних шумовласника, неопходно да се ови односи унапреде, ради успостављања сарадње и развоја партнерских односа.

**Кључне речи:** организација шумарства, приватне шуме, државна управа шума, власници приватних шума

### RELATION OF PUBLIC FOREST ADMINISTRATION AND PRIVATE FOREST OWNERS IN SERBIA

**Abstract:** Within the framework of the private forest sector in Serbia to date there has been no organised approach of the State, i.e. its organs, to addressing the issues of private forest owners. For this reason, this paper is primarily directed to the research of the possibilities of promoting the co-operation of the public administration and private forest owners. Based on the analyses of forestry organisation in Serbia, it was concluded that, regarding the transformation of the relations of public forest administration and private forest owners, it is necessary to upgrade the relations in the direction of co-operation and partnership development.

**Key words:** forestry organisation, private forests, public forest administration, private forest owners

## 1. УВОД

У оквиру сектора приватног шумарства у Србији, до сада није постојао организован приступ државе, односно њених органа решавању проблема приватних шумовласника. Због тога је тема овог рада усмерена, пре свега, на истраживање могућности унапређења сарадње државне управе и власника приватних шума и развој организованог система подршке шумарству приватног сектора.

Државна управа шума је орган државне (јавне) управе, који је одговоран за формулисање и имплементацију државне шумарске политике и одговарајуће законодавне регулативе на националном нивоу. Поред тога, улога савремене државне управе шума огледа се и у обављању надзорних функција, односно спровођењу закона и прописа у области шумарства, као и у унапређењу приватних шума.

*Др Драган Нонић, доцент, Шумарски факултет Универзитета у Београду, Београд*

Поред наведених функција, управа може бити надлежна и за газдовање државним шумама, кроз своје органе којима поверава извођење ових послова. Државна управа шума може обављати све наведене функције самостално, или уз помоћ различитих органа (служби или предузећа).

Приватна својина над шумама је кључни политички фактор у демократији и тржишној привреди који, такође обликује и односе у шумарству. У тржишној привреди, власник није дужан да у својој шуми тежи постизању претходно задатих државних циљева, већ насупрот, тржишном привредом се управо настоји да власник сам одређује оне циљеве који најбоље одговарају сигнаlima са тржишта.

Са предајом значајних подручја деловања приватним власницима у оквиру постављених циљева, смањује се делокруг задатака државне управе шума. Истовремено, држава се растерећује и обавезе да се из ових шума остварује оптимална шумска производња. Ово оптимирање шумске производње, тј. коришћење и нега, очекују се од самих приватних власника. За приватне власнике је пораст делокруга постављених циљева, повезан и са налажењем самосталног пута ка решавању постављеног циља. У тржишној привреди држава не преузима на себе више обављање ових задатака, већ се власницима приватних шума нуде различити облици подршке, за њихову реализацију.

Из претходно наведених карактеристика приватне својине у шумарству, са једне стране, самосталног подручја одлучивања и, са друге, државног постављања оквирних услова деловања, односно подршке и помоћи у газдовању, произлази и питање односа државне управе шума према власницима приватних шума и њиховим савезима.

У погледу разјашњења ових основних појмова, треба указати и на нека тумачења која су дуго времена обликовала гледишта наше стручне јавности. Тако, Јовић наводи да *"Држава управља свим шумама - њихом законом, и ресорног министарства (Владе), а власник газдује - онако како је држава пројисала, имајући у виду значај и функције шума и околности да је право на шуме (у Европи), већ скоро миленијум, ограничено право"* (Јовић, 1995).

Овакво тумачење је било оправдано у условима претходног централно-планског система и јачања државног утицаја, када су ингеренције државе биле такве да је она могла *"управљати"* и другим облицима својине, поред оних који су у њеном власништву. Међутим, у тржишним и демократским условима, овакав приступ је неопходно модификовати.

У тржишним условима, улога државне управе се мења, јер она постаје сервис грађана, а њене ингеренције се преносе, пре свега, на приватни сектор. Појам управљања добија у савременим економским условима своје право значење, па се самим тим, мења и његово тумачење у шумарству, које се односи на различите облике власништва.

С тим у вези, појам управљања треба посматрати, у складу са оним како га дефинише и савремена теорија менаџмента<sup>1</sup>, као процес који се са-

<sup>1</sup> *Менаџмент се дефинише као процес планирања, организовања, вођења и контроле најгора чланова организације и осталих ресурса, ради остваривања циљева организације (Петковић et al., 2003).*

стоји из планирања, организовања, руковођења и контроле. При томе, власник управља и газдује својим шумама (прве три фазе), у складу са законским прописима, док се контрола њиховог извршења, обавља од стране надлежних административних органа. Држава задржава ингеренције управљања, само над оним шумама које су у њеном власништву, или тамо где је то прописано одређеним законским одредбама.

Циљ истраживања у овом раду био је, да се на основу анализе модела организације шумарства у земљама Европске Уније и земљама у транзицији, установе нови модели односа (сарадње) државне управе шума и власника приватних шума у Србији.

Сврха истраживања била је, да се изнађу одговарајућа решења односа на релацији држава  $\longleftrightarrow$  приватни шумовласници, ради унапређења одрживог газдовања на малом приватном шумском поседу.

Научни допринос ових истраживања састоји се у томе што се предлаже нови модел односа државне управе шума и приватних шумовласника у Србији у складу са економским, еколошким и социјалним захтевима савременог шумарства.

У области организације шумарства приватног сектора у Србији, и односа државне управе шума и приватних шумовласника, до сада није било довољно истраживања, што се може тумачити, са једне стране, недостатком одговарајућих података о овим шумама, а са друге, пак, неадекватним односом државе према приватним шумама и истраживањима која се на њих односе.

Проблематика истраживања организације шумарства у процесу транзиције и усаглашавања конфликта интереса, односно развоја сарадње између носилаца појединих облика власништва, релативно је нова и у европским оквирима. Њен значај је нарочито дошао до изражаја после 1989. године, односно започетих привредних и друштвених реформи, и поновног успостављања приватног власништва над шумом у земљама бившег источноевропског блока.

## **2. МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА И ОБРАДА ПОДАТАКА**

Организација као научна дисциплина користи методе истраживања који су, углавном, стандардни за већину примењених бихејвиористичких наука (наука о људском понашању и односима) и друштвених наука уопште (Петковић *et al.*, 2003).

Како наука о организацији шумарства спада у област шумарских наука, то је, у складу са постављеним циљевима истраживања, у раду примењена комплексна методолошка основа која се састојала од општих и посебних научних метода и техника истраживања.

Научне методе које су највише коришћене при истраживању појава, модела и осталих чињеница у проучавању организације шумарства, обухватале су: општу теорију система; метод анализе и синтезе; упоредни (компаративни) метод, нормативни метод и метод индукције и дедукције.

## 2.1. Метода опште теорије система

Примена научног метода опште теорије система, односно системски приступ организацији, данас је широко прихваћен и примењен у свим областима менаџмента (планирању, организовању и вођењу), али до сада није био довољно коришћен у оквиру проучавања организације шумарства у Србији.

У оквиру системског приступа у науци, на организацију се гледа као на јединствен, усмерен систем међусобно повезаних делова. Системски приступ сагледава организацију као отворени систем у којем се везе, односи и начин понашања остварују кроз интеракцијско деловање елемената (подсистема).

Остварење циља и задатка система зависи од структуре и начина функционисања подсистема и окружења ове организационе целине.

У оквиру ових истраживања, одвојено су посматране организација система државног шумарства (који већ постоји и функционише као систем) и организација система приватног шумарства (који не постоји као такав, и чије претпоставке су успостављене овим истраживањима), као и њихове међусобне релације и односи.

У оквиру поставки система приватног шумарства, разматрани су модели функционисања подсистема: саветовања и удруживања приватних шумовласника.

Такође, истраживане су и анализирани међусобне везе и односи са управом за шуме, и дати су предлози њиховог квалитативног унапређења.

Системски (научни) приступ у решавању проблема организовања сектора приватних шума у Србији, обухватио је у оквиру ових истраживања следеће активности:

1. утврђивање потреба за реорганизацијом и постављање циља организационе промене (циљ би био успешно организовање шумарства приватног сектора у процесу транзиције, кроз унапређење односа државне управе шума и приватних шумовласника);
2. утврђивање, дефинисање и образлагање организационог проблема (организациони проблем је дефинисан, на основу постојеће институционалне организације шумарства у Србији);
3. прикупљање података о чињеничном стању обављено је интервјуисањем; методом опсервације и прикупљањем секундарних информација;
4. комплексну анализу постојећег стања, тј. истраживање организационих решења, односно модела (анализом прикупљених и обрађених података, сагледани су проблеми организације шумарства и њихови узроци на нашем подручју, као и савремена организациона решења у земљама развијеног шумарства и земљама у транзицији. Посебно је анализиран однос сарадње државне управе шума и приватних шумовласника, и дате су претпоставке за успостављање организованог система, директних и индиректних мера, подршке);
5. пројектовање најповољнијих организационих решења, односно модела (пројектован је модел организације система саветовања и дате његове основне поставке које обезбеђује правовремену и квалитет-

ну реализацију постављених циљева истраживања. На основу анализе различитих варијанти организационог решења, извршен је избор модела, који ће омогућити најбољу примену предложених мера за решавање датог организационог проблема);

6. проверу могућности примене, трансформације и развоја пројектованог организационог модела (размотрене су могућности примене предложеног модела у односу на различите фазе његовог развоја и трансформације од постојеће, преко фазе транзиције до фазе деловања тржишних механизма).

## 2.2. Прикупљање и обрада података

У раду је за прикупљање примарних података, углавном, коришћен метод испитивања путем интервјуа и опсервација.

Метод интервјуа, као технике прикупљања података омогућује добијање веома богатих, дубоких, квалитативних података о организацији, али његово спровођење захтева доста времена и не даје могућност квантификације добијених података а тиме и њихове генерализације.

Због тога је коришћен и метод опсервације, који се најчешће примењује у комбинацији са интервјуисањем, а састоји се у томе да истраживач самостално посматра организацију и сам доноси закључке о њој. Овај метод пружа обиље информација и то веома дубоких и детаљних, али је условљен субјективним оценама истраживача. Коришћен је, углавном, у оквиру заједничких радионица организованих са шумовласницима.

При интервјуисању циљна група су били представници институција које креирају одлуке везане за сектор приватних шума и учествују у сарадњи са власницима (укупно 33 интервјуа<sup>2</sup>), а опсервацијом су обухваћена већином стручна лица која обављају послове у приватним шумама и сами шумовласници.

У погледу врсте интервјуа, коришћени су углавном усмерени појединачни оријентациони интервјуи са представницима различитих интересних група, док је за групе испитаника (шумовласника) коришћен усмерени групни оријентациони интервју (према Мића иловић, 1999).

Прикупљање секундарних података заснивало се на прикупљању и обради информација које већ постоје, али су креиране за неке друге намене.

У том смислу, коришћена је многобројна стручна и научна литература, законска регулатива, архивска грађа, расположива интерна документација и извештаји. С обзиром на недостатак домаће литературе, за анализе и пројекције већином су коришћени инострани извори.

2 У Републичком Министарству надлежном за шумарство, Управи за шуме, Крајинском секретаријату за животну средину, ЈП "Србијашуме", ЈП "Војводинашуме", Шумарском институту, Шумарском факултету, Невладином организацијама (Удружење шумарских инжењера и техничара, Привредна Комора, Ловачки савез, Покрећ зорана), ЈП Националних паркова, Заводу за заштити природе, "Шумска заједница" - Фрушка гора, "Екошум" - Ваљево итд.

За анализу и оцену шумарског сектора коришћени су и секундарни подаци интервјуа доступни у оквиру извештаја ФАО мисије<sup>3</sup>, и мисије из Финске,<sup>4</sup> а за издвајање организационе типологије коришћени су ФАО извештаји у вези анкета удружења шумовласника из 17 европских земаља (2000).

Прикупљени подаци се могу класификовати у три основне групе:

1. подаци који се односе на основне статистичке показатеље везане за приватне шуме (прикупљени су из статистичких годишњака, извештаја министарстава, комора, шумарских предузећа, архивских материјала и литературних извора);
2. подаци који се односе на истраживања регулаторних механизма, односно нормативно-политичких оквира (међународних и државних) у односу на сектор приватних шума (прикупљени су из међународних резолуција и стратегија, законске регулативе, званичне и интерне документације министарстава и шумарских предузећа, литературних извора и обављених интервјуа са свим значајнијим доносиоцима одлука у шумарству);
3. подаци који се односе на приватне шумовласнике и њихову мотивисаност за увођењем система подршке и организованим удруживањем (прикупљени су из интервјуа и радионица, као и секундарних података из претходно обављених анкета са власницима приватних шума, литературних извора и интерне документације постојећих удружења шумовласника);

Обрада прикупљених података, како примарних, тако и секундарних, вршена је углавном квалитативном анализом. Литература и подаци већином су анализирани коришћењем логичких и дескриптивних метода.

За откривање узрока и појава, њихово тумачење и заузимање ставова, разматран је, такође, већи број података, који су добијени из праксе и организација које су релевантне за циљеве истраживања.

### 3. РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

У оквиру модела организовања шумарства приватног сектора, устављене су могућности развоја и основне поставке система подршке, као и организациони модели који се могу остварити за његово функционисање, што су, уједно, и најзначајнији задаци у трансформацији организације сектора приватног шумарства, који стоје пред надлежним државним институцијама у периоду транзиције.

3 *Institutional Development and Capacity Building in the Forestry Sector in Serbia*, by Haluk A. Hilmi and Jan Pavsky, FAO Rome, Italy. Засновани су на информацијама прикупљеним током 2001. године, када су интервјуисане 82 особе, које су директно или индиректно повезане са шумарством у Србији.

4 *The Consortium of Forest and Environment Group Ltd. with subcontractors, University of Joensuu and Joint Opportunity Joy Ltd Oy*. Током боравка у Србији 2002. године, организовано је 45 сасијанака са различитим интересним групама, 3 радионице и 5 шверенских екскурзија.

### 3.1. Организовање система подршке

Значајно учешће приватних шума у Србији, њихово претежно лоше стање и недовољна брига државних органа о овом делу природних ресурса, отвара широк простор за развој организованог система подршке приватним шумовласницима.

Циљ успостављања система подршке шумарству приватног сектора, је да се уз помоћ државне управе шума и њених стручних служби, власници оспособе да одрживо и ефикасно газдују својим шумама, у складу са личним интересима, важећим прописима и захтевима савременог шумарства.

Систем подршке приватним шумовласницима организовао би се кроз пружање:

- директних мера подршке (за све послове у приватним шумама које сами шумовласници не могу финансирати, или немају интереса за тим), и
- индиректних мера подршке, (које се састоје из подршке саветовања; стручно-техничке помоћи; образовања и обуке и помоћи удруживању приватних шумовласника).

У процесу прикључивања ЕУ, неопходно је потпуно напуштање досадашњих репресивних мера и неефикасне подршке у пољопривреди (премије, регреси) и шумарству, и прелазак на подстицајни систем подршке који укључује ослобађање од пореза, учешће државе са бесплатним садницама, саменом, ефектним учешћем у трошковима итд. Такође, мора се подстицати продаја и укрупњавање поседа, а не њихова даља парцелизација.

Држава мора да створи реалне услове за обезбеђење сталних и дугорочних финансијских средстава као и субвенција, кредитних и пореских олакшица за власнике шума и земљишта.

Саветовање у приватним шумама треба да помогне власницима приватних шума да спроводе успешно газдовање у својим шумама, у складу са законским прописима. Пружање саветодавних услуга је дугорочна мера шумарске политике, којом се на активан начин успостављају везе између стручних кадрова и власника шума. Због тога је неопходно оснивање система саветовања и консултовања, како би се обезбедили основни принципи одрживог газдовања.

Образовање приватних шумовласника је важно, пре свега, због осигурања успеха у спровођењу неопходних мера унапређења газдовања приватним шумама, чиме се обезбеђује најбоља мотивација за њихову даљу примену. Циљ шумарске политике у области образовања је да се припреме одговарајући стручни кадрови за сектор шумарства који ће бити у стању да ефикасно испуњавају задатке усмерене, пре свега на одрживо газдовање и развој шумских ресурса (са посебним акцентом на испуњење социолошких, културолошких, економских и еколошких захтева).

Подршка државе у промовисању оснивања и чланства у организацијама шумовласника, нарочито је значајна у почетним фазама оснивања ових организација, пре свега, тамо где је корист од кооперације нејасна. У таквим случајевима, битно је да је коначно одлучивање по свим питањима, увек препуштено представницима самих организација шумовласника.

У сектору приватних шума, не могу се (као у државном), прописати готова организациона решења, већ се морају понудити одговарајући оквири (законски) и подршка (информативна, финансијска, техничка) за удруживање, а на власницима је да се самостално и у складу са својим интересима одлуче за одређене организационе опције. Основни услов удруживање је, при том, испуњење појединачних и општих интереса, како оних који се удружују, тако и институција које треба да им пруже подршку.

### **3.2. Модел организовања система саветовања**

Функционисање модела организовања система саветовања, разматрано је сагледавањем неопходних предуслова за његово функционисање и саму организацију модела.

#### ***3.2.1. Предуслови за функционисање модела***

Приликом организовања система саветовања приватних шумовласника у Србији, потребно је да се отклоне одређени недостатци, који се огледају, пре свега, у томе да: функција саветовања практично није дефинисана у нашем законодавству, па се, самим тим и не остварује у оквиру пружања стручно-техничких услуга од стране јавних предузећа; не постоји институционални оквир и финансијски механизам за успостављање саветовања; недостају одговарајући кадрови, који су специјализовани у области саветовања; недостаје међусобна комуникација саветодавних стручњака и појединачних власника; не постоји довољно интересовање власника приватних шума за добијање савета и за формирање њихових удружења (чиме се превазилази и проблем комуникације од стране одговорних служби); недостају механизми за обезбеђивање тржишних информација и помоћи код наступа на тржишту, итд.

Због тога је неопходно да се системским приступом, нађу одговарајућа институционална решења, регулише питање изградње капацитета и финансијске и економске подршке, који су од значаја за оснивање и функционисање целокупног система саветовања и обуке приватних шумовласника.

Приликом развоја новог концепта саветовања приватних шумовласника у Србији неопходно је: идентификовати садржај саветовања и описати га у Закону о шумама; гарантовати пружање саветодавних услуга и подршке за приватне шумовласнике; установити институције надлежне за реализацију пружања саветодавне подршке; ускладити износ потребних средстава са планирањем израде државног буџета; обучити и образовати кадрове у задацима саветовања; власницима приватних шума истаћи потребе за саветовањем; припремити одговарајући дидактички концепт саветовања и потребне материјале.

За јасно дефинисање улоге државне управе шума и подршке која је потребна у саветодавним активностима, неопходно је, пре свега, успоставити одговарајуће институције. С обзиром на то, да ће се реорганизација сектора државног шумарства у Србији, одвијати, највероватније, у правцу формирања државног комерцијалног предузећа, неопходно је извршити и одговарајуће промене у моделу организовања шумарства приватног сектора, које би требало да обухвати оснивање посебних организационих јединица: одељења (у оквиру Управе за шуме), независне службе за приватне шуме



и Фонда за шуме у којем би се прикупљала одговарајућа средства за унапређење приватних шума, односно финансирање мера подршке.

Институционална одговорност за примену и контролу законске регулативе у вези са шумарским саветовањем била би код Министарства надлежног за шумарство и службе, а на терену на регионалним и локалним органима државне управе задуженим за послове шумарства или особља државне шумарске службе. У складу са процесом децентрализације и развоја и имплементације система саветовања на локалном нивоу, морају се развијати партиципативни приступ и механизми којима ће се омогућити што продуктивније учешће корисника услуга саветовања.

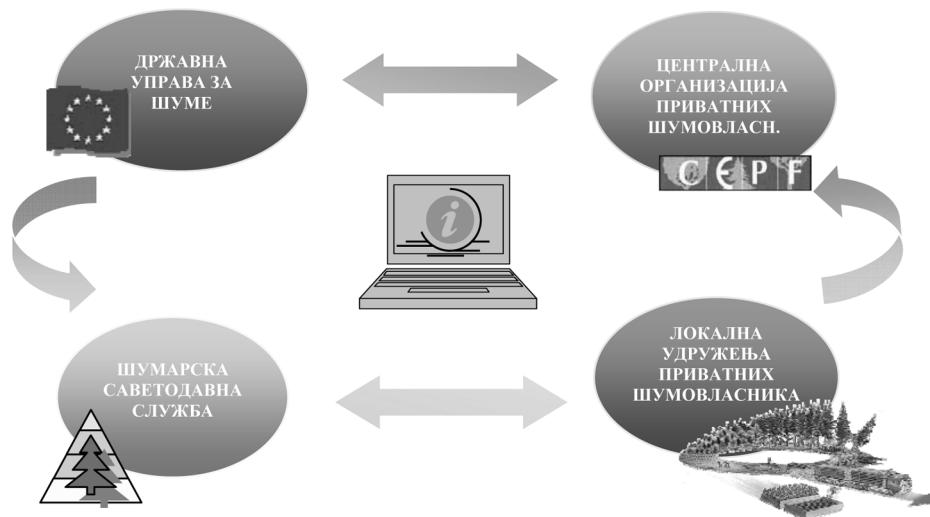
### 3.2.2. Орѓанизација функционисања модела

Истраживањем се дошло до закључка, да се као модел унапређивања односа државне управе шума и приватних шумовласника у Србији, предложи организовање система саветовања, путем формирања шумарске саветодавне службе и организовање финансирања мера подршке и удруживања приватних шумовласника.

Развијени систем организације шумарства приватног сектора, обухватао би два међусобно повезана (под)система:

1. шумарског саветовања (шумарска саветодавна служба) и
2. организовања приватних шумовласника (на локалном и централном нивоу), са развијеним свим институционалним елементима.

Он укључује постојање шумарске саветодавне службе и развијених облика удруживања. Међусобни однос ова два подсистема и државне управе за шуме чине основу функционисања система организације шумарства приватног сектора (С-1).



Слика 1. Развијени модел орѓанизације шумарства приватног сектора

За модел организовања система саветовања приватних шумовласника неопходно је формирање:

- Одељења за приватне шуме, у оквиру Управе за шуме и надлежног Министарства;
- Шумарске саветодавне службе;
- Фонда за шуме;
- Организација приватних шумовласника.

Формирање одељења за приватне шуме је неопходно ради координације многобројних активности у оквиру Управе за шуме, које се проширују јачањем њених услужних и сервисних делатности.

Координација рада шумарске саветодавне службе одвијала би се под ингеренцијом Министарства (као што је то случај у пољопривреди), док би се за реализацију одређених послова ангажовале остале државне институције, приватне агенције или консултанти, а у неким случајевима и невладине организације.

Шумарска служба може да обавља и послове (неге, заштите, гајења итд.) који се односе на све шуме, у случају да се предузећа организују само за извођење тржишних послова (што би зависило од степена њихове приватизације и комерцијализације).

За успешан рад шумарске службе, организоване као самосталне државне институције под надзором Министарства, неопходно је да се успостави и одговарајућа мрежа територијалних јединица на регионалном и локалном нивоу, преко којих би шумарски стручњаци могли пружати саветодавне и стручне услуге власницима приватних шума. За то се могу искористити постојеће унутрашње организационе јединице (одељења за послове управног надзора, пољопривредне станице) или формирати нове, при одговарајућим локалним и регионалним административним органима.

Финансирање службе би се обављало директно из државног буџета и из средстава Фонда за шуме. У циљу материјалне подршке сектора приватних шума (програми подршке и развоја, истраживања и образовања власника приватних шума) основао би се засебан Фонд за шуме. Средства Фонда би се прикупљала од наплате на основу посеченог дрвета, коју уплаћују власници приватних шума, и од наплата на основу уговора са корисницима државних шума (државним предузећима). Такође, могла би се увести и наплата минималних такси свим привредним субјектима. Значајан део финансијских средстава, обезбеђивао би се и кроз одговарајуће пројекте, у сарадњи са међународним институцијама и фондовима намењеним руралном развоју и заштити животне средине.

### **3.3. Организовање власника приватних шума**

За успешан развој организације шумовласника посебно је важно активно укључивање државе, јер она пружа легалан оквир (креира политичке и законске оквире), дефинише организационе стандарде (на пр. постојање органа шумарске службе) и пружа подршку организованим власницима. Кроз сарадњу са надлежним државним институцијама и саветодавним организацијама, потребно је изградити комплексан приступ удруживању, којим би се пружила пуна подршка његовом успешном развоју, а кроз сталну едукацију и обавештавање, власницима се морају на адекватан

начин предочити све предности удруживања и могућности за различите начине организовања. Сталном комуникацијом и PR активностима, неопходно је да се усагласе ставови најважнијих интересних група које су овде заступљене (приватни шумовласници, државна управа, стручна служба, итд.), и на тај начин оствари подршка, како законска, тако и институционална за реализацију оваквих процеса.

Подстицања развоја организација власника шума и јачања њихове способности за обављањем поступака одрживог газдовања шумама је међународна обавеза и услов за функционисање модела организованог система саветовања, поред формирања шумарске саветодавне службе и фондова за финансирање мера подршке. Организовање власника приватних шума је једно од кључних питања бржег унапређења стања приватних шума, како са аспекта самих власника, тако и због успешне реализације мера подршке од стране државних институција.

Мере државне политике треба да стимулишу приватне шумовласнике да се, са једне стране, окупе у локална удружења, ради остваривања заједничких циљева појединачних власника (као што су унапређење положаја и пласмана на тржишту, постизање бољих цена и услова продаје, реализација мера подршке, итд.), а са друге стране, потребно је и национално удружење, као јак партнер на ширем подручју, како би се остваривала сарадња на заједничком конципирању и спровођењу закона и мера шумарске политике и обезбедила техничка помоћ и подршка раду локалних удружења.

Привредна удружења могла би се формирати по моделу (1) “заједница шума”, ради потреба заједничког газдовања, или као (2а) неки од облика економског удруживања самих шумовласника, односно (2б) уговорне сарадње са шумарским организацијама ради остваривања заједничких економских и јавних интереса.

Први облик би био, пре свега, намењен оним власницима шумских поседа, који нису довољно заинтересовани да газдују својим шумама, или нису у могућности да то обављају (због великих трошкова или физичке удаљености од својих шума), па би удруживањем својих поседа у заједницу могли да остварују загарантоване годишње приходе из тих шума. За власнике који су непосредно везани за свој шумски посед, као део њиховог сеоског газдинства, и у могућности су да њиме газдују, ближа је опција удруживања ради економске користи (заједничког пласмана или набавке механизације, садница, изградње путева), него ради заједничког газдовања.

Поред оснивања привредних удружења, неопходно је и да се оснује посебно интересно удружење приватних шумовласника, које ће заступати права и интересе власника на националном нивоу и бранити њихове ставове приликом доношење свих значајних одлука у одговарајућим државнополитичким инстанцама. Овакво “кровно” удружење би допринело успостављању равноправног положаја сектора приватног шумарства у односу на државни, заједничким учествовањем у дефинисању адекватне шумарске политике и изради нацрта Закона о шумама, а поред тога могло би преузети и део активности везаних за подршку приватним шумовласницима, организовањем саветовања о стручно-техничким и предузетничким питањима, мера за унапређивање сарадње и побољшање структуре, сарад-

ње са другим институцијама, итд. Због тога и активности Управе за шуме морају бити усмерене у правцу подршке (материјалне и нематеријалне) иницијативама за стварањем централног (националног) органа власника шума и његовом оспособљавању за обављање потребних делатности (пре свега, кроз изградњу организације и менаџмента, самостално представљање и заступање политичких интереса, јавност рада и еманципацију пред државном доминацијом).

Стручно и кадровски организација приватних шумовласника може да се оснује по узору на земље средње и западне Европе и “везати” уз Привредну комору, што ће омогућити разне облике државне бриге и субвенција приватним шумовласницима (али исто тако и власницима малих и средњих приватних предузећа у шумарству), као и развој нижих облика организовања. Као посебан облик интересног организовања може да се формира и самостално удружење приватних шумовласника, са одговарајућом регионалном структуром коју би сачињавали представници регионалних, односно локалних удружења.

Кроз развој свих наведених организационих облика удруживања, уз подршку државе (законодавну, финансијску, техничку и организационо-институционалну) и формирање заједничке саветодавне службе, могло би се у великој мери унапредити постојеће стање приватних шума и однос државне Управе шума и приватних шумовласника, односно њихових удружења.

#### **4. ДИСКУСИЈА И ЗАКЉУЧЦИ**

Да би систем управљања и газдовања приватним шумама функционисао на нови начин, потребна је велика и дугорочна системска подршка државе организовању и активностима приватних шумовласника, из чега ће проистећи и унапређење њихових шума. Због тога је неопходно да пружање подршке сектору приватних шума, обухвати и подршку организовању самих власника, чиме би ове мере дале пуни ефекат.

Успостављање новог система, требало би да се одвија по следећем “редоследу приоритета”:

1. Треба промовисати јасне циљеве и мере унапређење приватних шума и подршке приватним шумовласницима у оквиру:

- нове националне шумарске политике, и
- новог националног шумарског законодавства.

2. Оспособити системске механизме за спровођење ових мера, односно:

- обезбедити средства и успоставити организацију пружања мера директне подршке;
- успоставити саветодавну службу;
- кадровски и организационо оспособити шумарску службу за пружање стручних услуга;
- организовати едукацију власника приватних шума.

3. Помоћи организовање приватних шумовласника у привредна и интересна удружења.

На дугорочно побољшање стања приватних шума може утицати само комплетно систематско спровођење свих ових мера. Њихова међусобна повезаност и зависност, указују да било какво појединачно спровођење, само одређених мера, не може дати потребне резултате.

Практичност оваквог приступа, огледа се, пре свега, у могућности перманентног развоја и организационог унапређења институција које га чине. Основни критеријум за развој модела треба да буде деестатизација, односно смањење ингеренција и утицаја државе у односу на приватне шумовласнике. То је у функционалном смислу повезано са дерегулацијом функција, и у територијалном, са децентрализацијом и регионализацијом органа државне управе (преношењем надлежности са републичког на регионални ниво). Развој шумарске саветодавне службе требало би да се одвија у правцу од буџетске државне институције ка самофинансирајућим саветодавним телима.

Истовремено, требало би да буде реализовано и оснивање удружења приватних шумовласника (уз помоћ међународних подстицајних фондова, намењених за те сврхе). Са њиховим формирањем, удружења би постепено преузимала и ангажовање саветодавних тела (од шумарске службе, до приватних саветника), чије финансирање би се делимично реализовало из фондова, а преостали део би се финансирао од стране самих удружења.

Да би се унапредило газдовање малим приватним шумама, мора се поставити као дуг и реалистичан циљ, који ће се остваривати у етапама. У том периоду је потребно да се ојача шумско-привредни и интерес за организовањем власника шума, уз ангажовање свих потребних институција, пре свега, Управе за шуме и шумарске саветодавне службе.

Битно је истаћи да се са развојем тржишног деловања и одговарајућих самосталних институција, циљно смањује утицај државе, и замењује подршком организацији и финансирању сектора приватног шумарства. Државни утицај мора бити највећи у почетној фази транзиције, када је потребно формирати неопходне (државне) институције и пружити снажну подршку организовању приватних шумовласника. У том периоду је потребна и највећа финансијска подршка, због чега се морају издвојити значајна буџетска средства. Са развојем организација приватних шумовласника и самосталних тржишних институција, смањује се потреба за утицајем државе на функционисање и финансирање сектора приватног шумарства, у коме водећу улогу требају да преузму независни тржишни субјекти и организације које га сачињавају.

Уз све то, увек треба имати у виду, да стручна помоћ и делатност стручних органа не смеју да сузбијају, већ да јачају самосталну иницијативу и одговорност приватних шумовласника, са циљем да у таквим шумама не буду потребни никакви посебни облици државног деловања.

Фаза потпуно изграђеног тржишта, подразумевала би да су власници шума и њихова удружења оспособљени и мотивисани да преузму самосталну улогу у погледу одрживог газдовања својим шумама, саветовање се организује уз учешће самосталних тржишних субјеката (захтева присуство већег броја активних субјеката који могу конкурисати за извођење ових послова), а њихово финансирање се врши од стране самих власника.

У фази потпуног тржишног деловања смањују се ингеренције државе над приватним шумама, и препуштају се самим власницима и њиховим удружењима. Власници се организују у складу са законским прописима и својим интересима и формирају или ангажују одговарајућу стручну службу за извођење послова у својим шумама. Финансијска средства за извођење јавних радова у приватним шумама распоређују се на основу избора најбољег понуђача за извођење тих радова. Државна управа настоји да финансијски субвенционише власнике директно кроз њихова удружења, финансирањем мера подршке, док је финансирање саветовања комбиновано из више извора (односно једним делом и кроз пружање осталих стручних услуга на тржишту). У овој опцији, држава задржава само контролно-регулативну функцију над спровођењем законских прописа и функцију подршке приватних шумовласника.

Формирањем организованог система шумарства приватног сектора, остварили би се значајни позитивни ефекти, како за власнике приватних шума, тако и за државну управу, пре свега, стварањем:

- тржишне конкуренције државном сектору шумарства;
- могућности за успешније остваривање економских и друштвених интереса власника;
- могућности за успостављање партнерских односа између државе и приватног сектора;
- могућности за директну реализацију средстава државне подршке приватним шумовласницима.

Процес организовања послова у приватним шумама је доста сложен, а усвојени организациони облици не треба да буду статични, већ их је потребно непрекидно усавршавати и допуњавати у складу са условима.

## ЛИТЕРАТУРА

- Abetz, K. (1955): *Bäuerliche waldwirtschaft*. Paul Parey, Hamburg und Berlin. (348 s.)
- Csóka, P. (1998): *Forest Policy Activities in the Countries in Transition in their Preparation for the EU*. Forest Policy in the Countries with Economies in Transition - Ready for the European Union, EFI Proceedings ? 21, Joensuu. (9-20)
- Дамњановић, С. (1986/6): *Друштвено-економски ситијус шумарства приватног сектора у Србији*. Зборник радова са “Саветовања о унапредјењу газдовања шумама на које постоји право својине и реализацији друштвеног договора о развоју шумарства за период 1986-1990. године”, СИТ шумарства и индустрије за прераду дрвета Републике Србије, Горњи Милановац. (103-116)
- Ферлин, Ф. (2001): *Међународне иницијативе с подручја заштите, појединог газдовања и биодиверзитетна шумских екосистема и њихово укључивање у законодавство и политику шумарства енглеског језика Босне и Херцеговине*. Шума бр. 2, Друштво шумарских инжењера и техничара Републике Српске, Соколац. (85-106)
- (1997/b): *Issues and Opportunities in the Evolution of Private Forestry and Forestry Extension in Several Countries with Economies in Transition in Central and Eastern Europe*. FAO, Rome. (113 s.)

- Јовић, Д. (1995): *Систем управљања и газдовања шумама и шумским подручјима*. Зборник радова са научног скупа “Потенцијали шума и шумских подручја и њихов значај за развој Србије”, Шумарски факултет, Београд. (89-97)
- Каноти, С. (1942): *Zadružno šumsko gospodarstvo*. Šumarski list br. 1-5, Zagreb. (47-51, 80-86, 115-120, 133-142)
- Krott, M., Marosi, G., Gólya, J. (Hrg.) (1996): *Beziehungen der Staatsforstverwaltung zu privaten Waldeigentümern und deren Verbänden - Praxisvergleich in Europa*. Europaforum Forstverwaltung 6, Mátrafüred. (236 s.)
- Мариновић, М. (1939): *Основи науке о ујрави шума*. I књига - Организација управе, издање аутора, Београд. (401 с.)
- Михаиловић, Д. (1999): *Методологија научних истраживања*. Факултет организационих наука, Београд. (287 с.)
- Николић, С. (1986): *Стање, проблеми и унапређење газдовања шумама на које постоји право својине*. Зборник радова са “Саветовања о унапређењу газдовања шумама на које постоји право својине и реализацији друштвеног договора о развоју шумарства за период 1986-1990. године”, СИТ шумарства и индустрије за прераду дрвета Републике Србије, Горњи Милановац. (1-52)
- Nonić, D., Ranković, N. (2001): *Organisation und Personalpolitik in der serbischen Forstwirtschaft*. Strategien der staatlichen Forstverwaltung, EFI Proceedings ? 40, Joensuu. (159-170)
- Nonić, D., Ranković, N., Petrović, N. (2002): *Ökonomische Leistungen der Staatsforstverwaltung in Serbien*. In: Krott, M., Splawa-Neyman, A. (Hrsg.): *Ökonomische Leistungen der Staatsforstverwaltung*. Europaforum Forstverwaltung 2001, Verlag Dr. N. Kessel, Remagen-Oberwinter.
- (2000): *Options for the Organization of Small Forest Owners in Central and Eastern Europe for Sustainable Forest Management*. FAO, Rome. (47 s.)
- Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б. (2003): *Организација: теорије, дизајн, њонашање, промене*. 2. издање, Економски факултет, Београд. (752 с.)
- Раткнић, М., Токовић, З. (2001): *Стање, проблеми и унапређење газдовања приватним шумама*. Министарство за пољопривреду, шумарство и водопривреду, Београд. (218 с.)

RELATION OF PUBLIC FOREST ADMINISTRATION AND PRIVATE  
FOREST OWNERS IN SERBIA

*Dragan Nonić*

Summary

One of the most important priorities of forestry in Serbia is the need to reorganise the private forest sector, with the aim of accomplishing, through participation and co-operation, the concept of modern forestry with the sustainable management of private forests.

The need to change the existing system of support to the private forest sector is evident, because of its inefficiency and the significant changes both in the public administration, and in the environment.

The issues of forestry organisation in the transition process and the harmonisation of the conflicts of interests and relations between the particular owners have not been studied in our professional and scientific literature to date. This topic is relatively new also at the European level. Its significance has been especially emphasised during the last ten years or so, with the beginning of the processes of transition and social changes in the countries of the former East European block. This paper also opens the field of new researches on this theme in our region.

The framework of the organisation model of private forest sector includes the possibilities of development and the main assumptions of the support system, as well as the organisational models that can be realised for its functioning, which are simultaneously also the most significant tasks of the transformation of private forest sector organisation, to be resolved by the relevant state institutions during the transition period.

It was also concluded to propose the model of upgrading the relations of public forest administration and private forest owners in Serbia by the organisation of the advisory system, through the establishment of forestry extension and advisory service and to organise the financing of support measures and the associations of private forest owners.

---

*Dr Dragan Nonić, Assistant Professor, Faculty of Forestry, Belgrade University, Belgrade*