



Confédération Européenne des Propriétaires Forestiers
Confederation of European Forest Owners
Zentralverband der Europäischen Waldbesitzer

ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA

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

STATUS QUO ANALYSIS

**PRIVATE FORESTRY IN SERBIA
AND ITS ROLE IN THE NFP/NFS PROCESS**

*Dr. Dragan Nonic
Mr. Vojislav Milijic*



Published by the

Confederation of European Forest Owners

European Forestry House
Rue du Luxembourg 66
B-1000 Bruxelles

Phone ++32 2 219 0231
Fax ++32 2 219 21 91
office@cepf-eu.org
www.cepf-eu.org

cover photo: Atilla Lengyel

This publication was made available by funding received from the **World Bank PROFOR Program**. The sole responsibility of its content lies with the publisher and the authors, the World Bank is not responsible for any use that may be made of the information presented therein.

Захвалност:

Ова публикација је резултат рада колега разлићитих специјалности. CEPF жели нарочито да се захвали ауторима и следећим особама и организацијама за своји допринос:

- FAO UN, суб-регионална канцеларија за Централну и Источну Европу, Будимпешта
- Универзитет Западне Мађарске, језични центар, Сопрон - лектура енглеског текста
- Злата Брајовић, Скопље, превод закључака конференције на српски језик
- Ловер принт, Сопрон – штампање у 360 примерака.

Acknowledgement:

The publication here resulted from the work of colleagues of different specializations. CEPF would especially like to thank apart of the authors for the contributions provided by the following persons and organisations:

- FAO UN, Sub-regional Office for Central and Eastern Europe, Budapest
- English proofreading: University of West Hungary, Language Centre, Sopron
- Serbian translation of the conference conclusions: Ms Zlata Brajovik, Skopje
- Printing: Lővér Print, Sopron in 360 copies

Конфедерација европских власника шума још од 2003-2004 године води активности усмерене према земљама Централне и Источне Европе. То подразумева размену између власника шума и њихових организација и рад усмерен према нивоу политике. Досад се државна управа шума, FAO UN, IUCN и Европска комисија појављују као њихови главни партнери. Као резултат овакве сарадње су били организовани неколико догађаја и у неким случајима развили су се пројектне идеје које су биле примењене.

Студија претстављена у овој публикацији је издрађена као део националне статус кво анализе за пројекат финансиран од стране програма PROFOR Светске банке, а предвођен од стране СЕРФа. Овај пројекат односи се на развој шумарске политике у односу на шуме у приватноме власништву у под-региону Источне Европе и то у три циљне државе у оквиру политике одговарајућег националног програма шумарства или стратешких процеса (Албанија, Македонија и Србија).

У Југоисточној Европи не-државне шумарске организације још увек су слабо развијени и њима је потребна помоћ у политици и грађењу капацитета. Власници приватних и општинских шума суочавају се са тешкоћама у покушајима активно да учествују у успостављању политике државног и међусекторског размера, као на пример спровођење националног програма шумарства. Такав је случај чак у Албанији и Македонији, где на националном нивоу већ постоје организације за заступање интереса власника шума (2008).

Може се закључити да не-државно шумско имање у семјама Југоисточне Европе суочава се саједничким проблемом јер политички оквир не омогућава му добро функционисање. Ово је делимићно остатак правних пракса из времена социјализма у бившој Југославији, где посеђивање приватних шума је било могуће, али у пракси било је и врло ограничено и није постојало приватних организација власника шуме. За време социјализма, у Албанији, постојање приватне имовине није било дозвољено. Са политичким променама у задњих 15 година већина земаља Југоисточне Европе није успејала или једва је успејала да превазиђе ову ситуацију, па је постигнут врло мали напредак у погледу не-државног шумарства. Као последица, власници шума још увек су једва организовани или је њихово учествовање у тим неколико постојећим организацијама врло мало.

Ипак овај слични проблем у под-региону пружа могућност да се ова питања разреше. На основу ових размишљања, СЕРФ, Светска банка и национални партнери у Албанији, Македонији и Србији разрадили су једну пројектну идеју. **Притом, Национални програм шумарства и Стратешки процеси добивају помоћ искључиво у спровођењу њихових не-државних шумарских компонента.** Анализе у све три циљне државе су само једни од првичних резултата. У Македонији на пример, ово је прва студија ове врсте која обрађује приватно шумарство као главну тему. Са студијама је завршена и прва фаза статус кво анализа и служиће за даљњу употребу у спровођењу пројеката.

У овој публикацији, после анализе уследиће и посебан документ са закључцима од под-регионалне конференције за Југоисточну Европу одржане у Скопљу у јулу 2008 године. На конференцију су били разрађени горенаведени проблеми, а исто тако се детаљно дискутовало и за статус кво студија. Закључци конференције односе се на главна питања о којима се дискутовало, као на пример важност политике приватног шумарства, управљање и правни и политички оквир приватног шумарства Југоисточне Европе.

Документи претстављени ту показују да овакав рад треба продужити у сарадњи са саинтересованим странама како би се подобрила ситуација грађана који су одговорни за шумско земљиште у приватној своини: *власници приватних шума.*

Мортен Тхорое
СЕРФ Генерални секретар

INTRODUCTION

The Confederation of European Forest Owners has been directing targeted activities since 2003/2004 towards Central and Eastern European countries. This includes exchange between forest owners and their organisations and focused work at the policy level. In latter, national forestry administration, FAO UN, IUCN and also the European Commission have been the main partners so far. As a result, several events have been organised along this cooperation and project ideas got developed with linked implementation in some cases.

The study in this publication was developed as a national status quo analysis to the CEPF coordinated and World Bank PROFOR Programme financed project addressing the South East European (SEE) sub-region's forest policy development concerning private forests. The project addressed this issue in all three target countries within the policy frame of the respective national forest programme or strategy processes (Albania, Macedonia, Serbia).

In SEE, non-state forestry organisations are still less developed and are in need for policy assistance and capacity building. Private and community forest owners have difficulties to adequately participate in the policy setting of national and cross-sectoral dimensions such as e.g. national forest programme implementation. This is even the case in Albania and in Macedonia, where national level organisations of forest owners for interest representation already exist (2008).

In general, it can be stated that non-state forest property in the SEE countries faces the common problem of not-enabling policy framework for its proper functioning. This is partly heritage from the socialist times' legal practices of e.g. Ex-Yugoslavia, where private property on forests was legally possible but practically strongly restricted and no organisations of forest owners existed. In Albania even no private property was allowed to exist during the socialist regime. Since the political changes of the last 15 years most of the SEE countries have not or have scarcely overcome this situation and thus little development of the non-state forestry took place. Consequently, forest owners are still hardly organised or their representation is comparatively low in those few existing organisations.

However, this similar problem of the sub-region provides chances to address these issues.

On the basis of these considerations a project idea got developed by CEPF, the World Bank and national partners in Albania, Macedonia and Serbia. ***In this, National Forest Programme or Strategy processes receive assistance specifically in the implementation of their non-state forestry components.*** The analyses in all three target countries are one of the first results. In Macedonia e.g. this is the very first study of its kind addressing private forestry as main topic. The studies closed down the first project phase of the status quo analysis and serve for further follow up in project implementation.

In this publication the analysis will be followed by a separate document on the conclusions of the SEE sub-regional conference held in Skopje in July 2008. The conference tackled the same problematic as described above and the status quo studies were discussed there in detail too. The conference conclusions reflect on the major issues discussed, such as the policy relevance of private forestry, management issues and legal / policy framework for private forestry in SEE.

The documents presented here state however that this work needs to be continued further on, in cooperation with the concerned stakeholders to improve the situation for the citizens of the countries taking responsibility for the private forest land: *the private forest owners.*



Morten Thorøe
CEPF Secretary General



ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA

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

Dr Dragan Nonić

Mr Vojislav Milijic

BEOGRAD, 2008

SADRŽAJ

LISTA SKRAĆENICA	9
LISTA TABELA	9
LISTA GRAFIKONA	9
1. STANJE ŠUMA I ŠUMARSTVA	10
1.1. ŠUMSKI RESURSI	10
1.2. GAZDOVANJE ŠUMAMA	12
2. STANJE VLASNIŠTVA NAD ŠUMOM I RAZVOJ VLASNIČKIH ODNOSA	14
2.1. OSNOVNE KARAKTERISTIKE PRIVATNIH ŠUMA	14
2.2. RAZVOJ VLASNIČKIH ODNOSA	15
2.2.1. Razvoj vlasničkih odnosa pre II svetskog rata	16
2.2.2. Razvoj vlasničkih odnosa posle II svetskog rata	18
3. ORGANIZACIJE VLASNIKA PRIVATNIH ŠUMA	20
3.1. RAZVOJ ORGANIZACIJA VLASNIKA ŠUMA U SRBIJI	20
3.2. ŠUMSKA ZAJEDNICA	21
3.3. UDRUŽENJA VLASNIKA PRIVATNIH ŠUMA	22
4. RELEVANTNI PROCESI U ŠUMARSKOJ POLITICI (SRŠ/NŠP)	24
4.1. PROCESI U ŠUMARSKOJ POLITICI	25
4.2. STRATEGIJA RAZVOJA ŠUMARSTVA	26
4.3. ZAKONODAVNA I ORGANIZACIONA REŠENJA	28
4.4. NACIONALNI ŠUMARSKI PROGRAM	30
5. RAZVOJ POLITIKE ŠUMARSTVA PRIVATNOG SEKTORA	33
5.1. STRATEŠKI ASPEKTI	33
5.2. POSTOJEĆI ZAKONODAVNI I ORGANIZACIONI ASPEKTI	34
5.2.1. Vlasnici privatnih šuma	35
5.2.2. Mala i srednja preduzeća u šumarstvu	37
5.3. PREDLOŽENI ZAKONODAVNI I ORGANIZACIONI ASPEKTI	39
5.3.1. Vlasnici privatnih šuma	39
5.3.2. Mala i srednja preduzeća u šumarstvu	40
6. ŠUMARSTVO PRIVATNOG SEKTORA U PROCESU SRŠ/NŠP	41
7. SAŽETAK	45
LITERATURA I IZVORI	48
ZAKLJUČOCI OD KONFERENCIJATA „STATUSOT NA NE-DRŽAVNOTO ŠUMARSTVO VO JUGOISTOČNA EVROPA“	51

LISTA SKRAĆENICA

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

LISTA TABELA

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

LISTA GRAFIKONA

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

1. STANJE ŠUMA I ŠUMARSTVA

1.1. ŠUMSKI RESURSI

Na osnovu predstavljenih rezultata Nacionalne Inventure Šuma¹ (T-1.1.), koji daju zvaničnu sliku o stanju resursa, šume pokrivaju oko 2,2 miliona *ha*, što iznosi 29,1 % teritorije Srbije². Ukupna drvena zapremina je, nešto iznad 362 miliona *m*³, a godišnji zapreminski prirast prelazi 9 miliona *m*³.

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

Površina državne teritorije (<i>ha</i>)	8.836.100
Površina pod šumom (<i>ha</i>)	2.252.400
Šumovitost (%)	29,1
Ukupna dubeća zapremina (<i>m</i> ³)	362.487.000
Prosečna dubeća zapremina (<i>m</i> ³ / <i>ha</i>)	160,9
Godišnji zapreminski prirast (<i>m</i> ³)	9.079.772
Prosečan prirast (<i>m</i> ³ / <i>ha</i>)	4,00

IZVOR: Nacionalna inventura šuma (2008)³

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

T-1.2. POVRŠINA ŠUMA PO VLASNIŠTVU (2008)

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

IZVOR: Nacionalna inventura šuma (2008)

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

Ukupna dubeća zapremina u privatnim šumama iznosi, preko 162 miliona *m*³, što predstavlja oko 45 % ukupne drvene zapremine šumskog fonda. Prosečna zapremina je 138,5 *m*³/*ha*, a ukupan godišnji prirast je na nivou prirasta u državnim šumama i iznosi 4,2 miliona *m*³. Prosečan godišnji zapreminski prirast je 3,6 *m*³/*ha*.

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

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

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

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

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

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

IZVOR: Nacionalna inventura šuma (2008)

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

T-1.4. POVRŠINA ŠUMA PO POREKLU (2008)

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

IZVOR: Nacionalna inventura šuma (2008)

Drvena zapremina i godišnji prirast, po poreklu šuma, dati su u tabeli T-1.5. Iako zauzimaju preko 64 % ukupne površine šuma, u izdanačkim šumama se nalazi svega 50 % od ukupne drvene zapremine, a prosečna zapremina u njima iznosi oko 124,4 m³/ha. Sa druge strane, prosečna zapremina u visokim šumama iznosi 253,3 m³/ha, dok je u plantažama 136 m³/ha.

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

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

IZVOR: Nacionalna inventura šuma (2008)

Najveći ukupni godišnji prirast, od skoro 50 %, se ostvaruje u izdanačkim šumama, preko 4,5 miliona m³, što prosečno iznosi 3,1 m³/ha. U visokim šumama, godišnji prirast iznosi preko 3,3 miliona m³, odnosno prosečno 5,5 m³/ha, dok je godišnji prirast u plantažama oko 1,2 miliona m³, ili u proseku 7,1 m³.

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

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

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

IZVOR: Nacionalna inventura šuma (2008)

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

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

1.2. GAZDOVANJE ŠUMAMA

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

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

T-1.7. DRŽAVNE ŠUME PO KORISNICIMA (2008)

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Bez JP Nacionalni park Šar-planina.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. STANJE VLASNIŠTVA NAD ŠUMOM I RAZVOJ VLASNIČKIH ODNOSA

2.1. OSNOVNE KARAKTERISTIKE PRIVATNIH ŠUMA

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

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

T- 2.1. STRUKTURNE KARAKTERISTIKE PRIVATNIH ŠUMA U SRBIJI

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

IZVOR: Nacionalna inventura šuma (2008)

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

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

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

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

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

T-2.2. STRUKTURA PRIVATNIH ŠUMSKIH POSEDA PREMA BROJU VLASNIKA¹⁶

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

Izvor: PRIFORT Srbija (2008)¹⁷

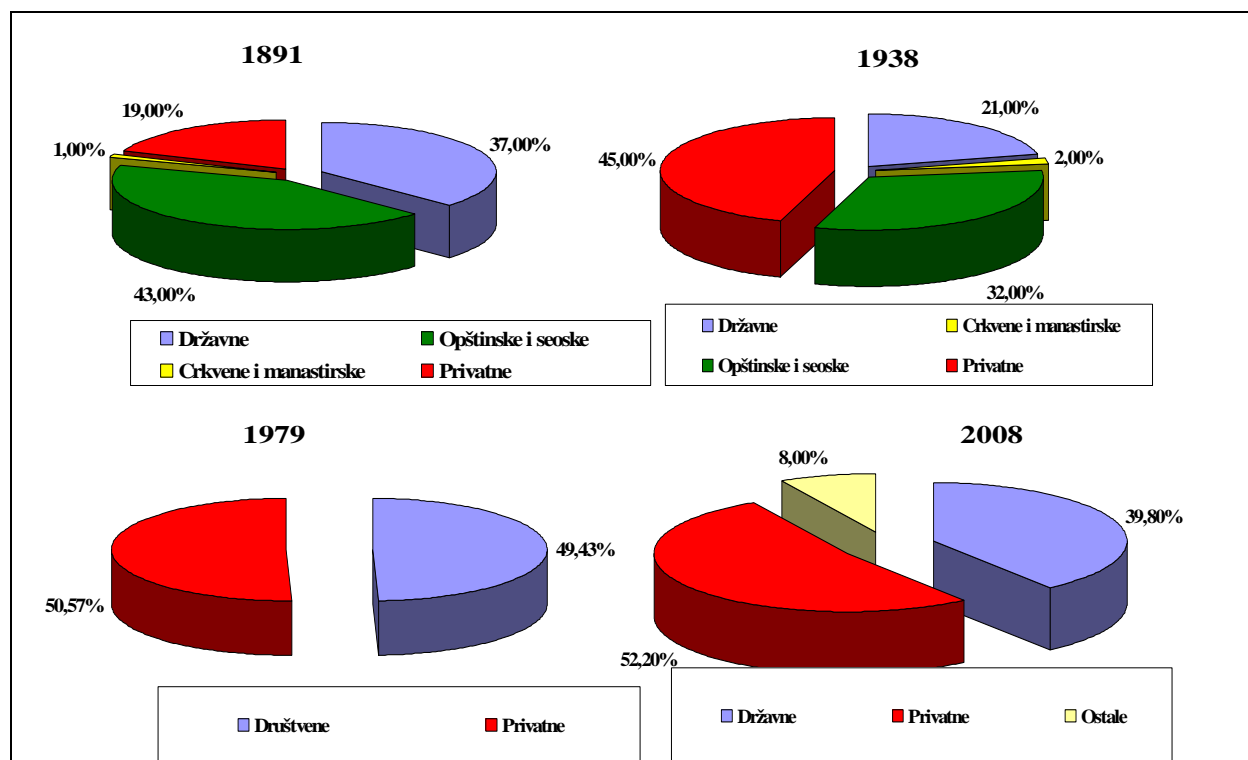
Može se očitovati da, više od 72 % vlasnika šuma poseduje šumske posede manje od 1 ha, 26 % su vlasnici poseda veličine od 1 do 10 ha, a samo 2 % svih vlasnika ima šumski posed veći od 10 ha.

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

2.2. RAZVOJ VLASNIČKIH ODNOSA

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

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



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

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

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

2.2.1. Razvoj vlasničkih odnosa pre II svetskog rata

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IZVOR: Marinović (1926)

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

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

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

IZVOR: Šume Kraljevine SHS (1926)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.2. Razvoj vlasničkih odnosa posle II svetskog rata

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IZVOR: Popis šumskog fonda (1983)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. ORGANIZACIJE VLASNIKA PRIVATNIH ŠUMA

3.1. RAZVOJ ORGANIZACIJA VLASNIKA ŠUMA U SRBIJI

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

Svrha ovih zadruga, bila je **zajedničko gazdovanje**, uprava i čuvanje šuma i pašnjaka. One su osnivane na dobrovoljnoj bazi, osim u slučajevima kada je zakon propisivao obavezu njihovog osnivanja, i to, u slučaju vlasništva nad zaštitnim šumama (čl. 108.: “...posednici stalno i privremeno zaštitnih šuma, ako one čine jednu celinu od 100 ha ili više, koja se iz šumsko-privrednih razloga ne može da deli”), ili u nekim specifičnim ekonomskih uslova (čl. 109.: “Ako se u jednoj prirodnoj celini šume, koja je svojina više lica, dve trećine posednika, čije šumske površine iznose više od ⅓ ove celine po vrednosti, saglase, da se osnuju zadruge, onda su i ostali posednici šume u granicama toga kompleksa dužni pristupiti zadruzi...”). Ipak, može se zaključiti da i pored toga što su u periodu pre II svetskog rata, bili doneti zakonski propisi koji su regulisali pitanje osnivanja šumskih zadruga, “u pogledu njihove primene postojala je međusobna neusklađenost pojedinih odredbi”, koja je usporavala, a u nekim slučajevima i sprečavala osnivanje zadruga (Nonic, 2004: 41).

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

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

²⁵ Šumsko-privrednih osnova.

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

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

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

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

3.2. ŠUMSKA ZAJEDNICA

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

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

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

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

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

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

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

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

bi mogla da dopuni ili promeni stari ugovor o kupovini šume, niti da promeni površinu šume kojom gazduje ŠZ.

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

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

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

T-3.1. UDEO POJEDINIHL VLASNIKA ŠUMSKE ZAJEDNICE (2003)

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

IZVOR: Naš vek (2003).

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

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

3.3. UDRUŽENJA VLASNIKA PRIVATNIHL ŠUMA

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

Tokom 2006. godine formirano je nekoliko **udruženja vlasnika privatnih šuma**: Rastište - Bajina Bašta, Miličnica - Valjevo i Podgorac - Boljevac, a zatim i još tri u opštini Bor: Zlot, Krivelj i

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

Brestovac. U maju 2007. godine formirano je i udruženje u Bigrenici - opština Čuprija, a do kraja 2007. godine i još dva udruženja: Selačka, u opštini Zaječar i Negotin u opštini Negotin. U februaru 2008. godine, formirano je i udruženje Mačkov Kamen u opštini Krupanj u Zapadnoj Srbiji.

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

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

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

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

IZVOR: Milijić (2007) i interni podaci udruženja

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

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

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

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

IZVOR: Milijić (2007)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. PROCESI U ŠUMARSKOJ POLITICI I REFORMSKI PROJEKTI

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

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

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

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

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

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

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

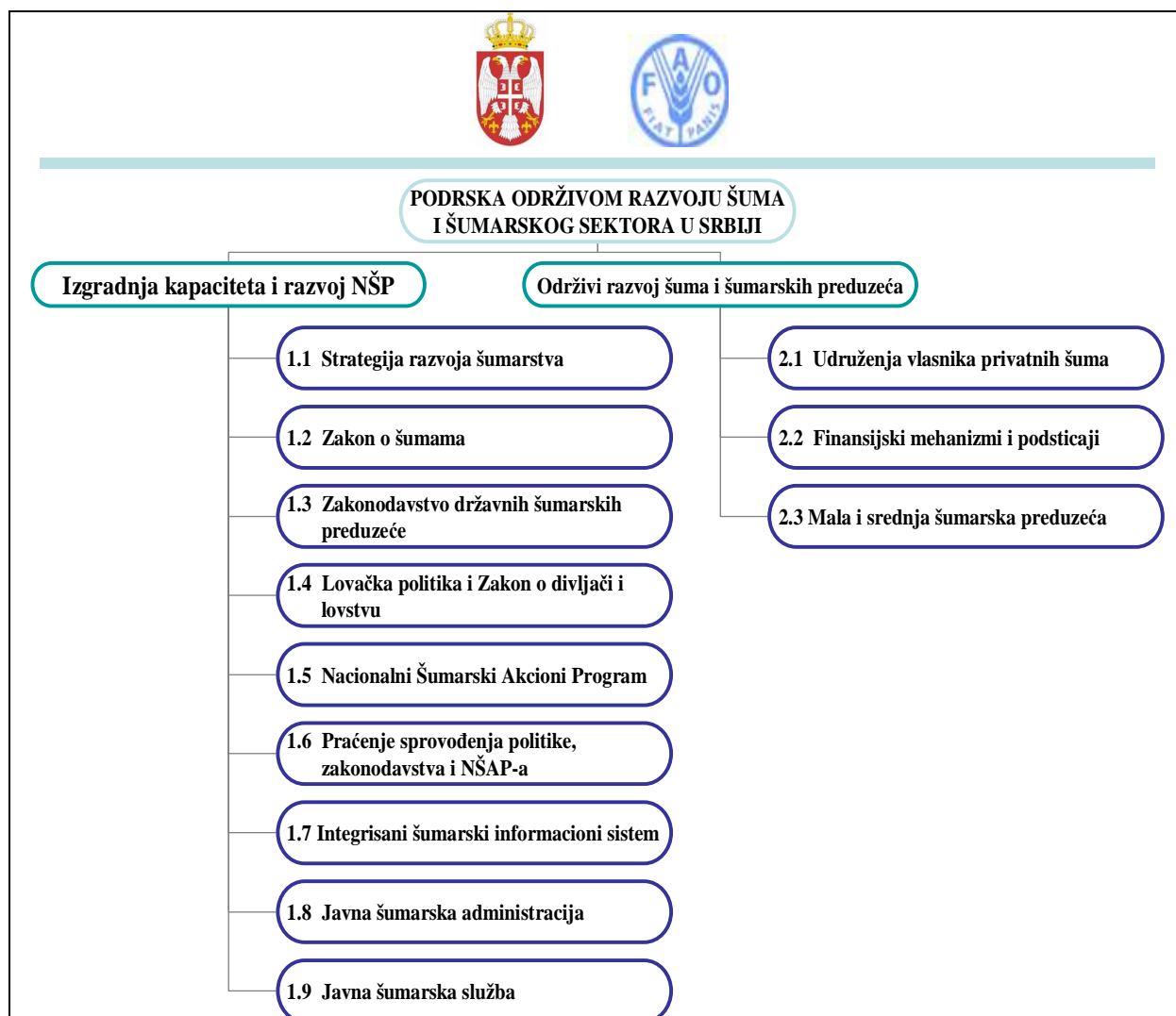
Juna 2005. godine počeo je i drugi FAO projekat "*Razvoj sektora šumarstva u Srbiji*" (GCP/FRY/003/FIN). Ovaj projekat je predstavljao nastavak aktivnosti koje Uprava za šume ulaže u cilju podrške održivom razvoju sektora šumarstva, a finansiran je od strane Vlade Republike Finske.

Osnovni ciljevi projekta predstavljeni su na grafikonu **G-4.1**.

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

³¹ www.forestserbia-fao.sr.gov.yu

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



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

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

4.2. STRATEGIJA RAZVOJA ŠUMARSTVA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Prema Strategiji, osnovni planski dokument je **Nacionalni šumarski program** koji kao dokument, pruža akcioni okvir za razvoj sektora i akcioni plan, koji sadrži jasno definisane ciljeve i rokove, kao i nosioce obaveze njihovog izvršenja u procesu realizacije Strategije (2006/b). Kao što se navodi u Strategiji: “...*Implementacija Strategije zahtevaće značajne finansijske i ljudske resurse, a Vlada će stvoriti uslove za trajno i stabilno investiranje u sektor šumarstva, kroz proces realizacije Nacionalnog šumarskog programa*” (2006/b: 26).

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

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

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

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

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

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

4.3. ZAKONODAVNA I ORGANIZACIONA REŠENJA

Kao rezultat aktivnosti u okviru FAO projekta, izrađen je **Nacrt** novog Zakona o šumama³⁴, kojim su, kako se navodi u obrazloženju predloga zakona “...stvorene materijalne, finansijske, kadrovske i institucionalne pretpostavke za primenu politike utvrđene u dokumentu Strategije razvoja šumarstva Republike Srbije” (2007/a: 34).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4. NACIONALNI ŠUMARSKI PROGRAM

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kao što je planirano, dalju izgradnju kapaciteta će preuzeti nacionalne *cor-grupe* trenera (koordinatori šumarske inspekcije i savetodavne službe), koji će preneti svoja znanja o metodima i pristupima na druge zaposlene u ovim službama. Kao rezultat ovakvog pristupa Šumarska inspekcija i Služba za privatne šume, bi trebale početi da se menjaju u funkcionalnom smislu, npr. dobijanjem više preventivne, nego restriktivne uloge, ili da imaju više savetodavni, nego administrativni karakter u odnosu na vlasnike šuma.

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

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

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

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

Teme za izradu NŠAP obuhvatale su⁴³:

1. Ekološke i socijalne funkcije šuma, uključujući:

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

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

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

3. Organizaciju javne šumarske uprave, službe i podrške, uključujući:

- razvoj javne administracije i službe (centralni i operativni nivo, državne i privatne šume);
- podršku vlasnicima šuma i njihovim udruženjima;
- podršku malim preduzećima, vezanim za šume i šumarstvo.

4. Šumarsko planiranje, monitoring, vrednovanje i promocija, uključujući:

- planiranje (na nivou: nacionalnom, regionalnom, gazd. jed., operativnom), inventure i katastar;
- funkcije šuma i njihovo vrednovanje;
- monitoring implementacije NŠAP;
- odnose sa javnošću.

5. Šumarsku edukaciju i razvojni rad, uključujući:

- plan šumarske edukacije;
- plan šumarskog istraživanja i razvojnog rada.

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

⁴³ www.forestryprojectseriba.org

5. RAZVOJ POLITIKE ŠUMARSTVA PRIVATNOG SEKTORA

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

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

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

5.1. STRATEŠKI ASPEKTI

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

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

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

Strategija ukazuje i na potrebu razvoja **malih i srednjih preduzeća u šumarstvu**. Tradicionalni značaj šume za stanovnike seoskih krajeva, uglavnom za zadovoljenje njihovih osnovnih potreba za

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

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

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

ogrevnim drvetom i drvnom građom, unapređen je kroz preduzetničke aktivnosti u šumarstvu i srodnim granama.

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

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

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

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

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

5.2. POSTOJEĆI ZAKONODAVNI I ORGANIZACIONI ASPEKTI

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

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

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

5.2.1. Vlasnici privatnih šuma

Postojeći **Zakon o šumama** (1991), propisuje da: „...šume kao dobro od opšteg interesa, moraju da se održavaju, obnavljaju i koriste tako da se: očuva i poveća njihova vrednost i opštekorisne funkcije, obezbedi trajnost i zaštita i stalno povećanje prirasta i prinosa“ (član 2). Ovim zakonom su, u tu

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

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

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

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

svrhu, formirana šumska područja „...radi racionalnog sprovođenja mera gazdovanja šumama, šumskim zemljištem i drugim potencijalima šuma na određenoj teritoriji“ (član 5). Na ovaj način, propisano je da se operacije gazdovanja šumama moraju jednako sprovesti u svim šumama, bez obzira na vlasništvo.

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

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

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

Ovaj zakon, ni na jednom mestu, ne propisuje mogućnost pružanja **indirektnih**⁵² ili **direktnih**⁵³ mera **podrške** vlasnicima šuma. Podrška vlasnicima šuma je u inicijalnoj fazi, i većinom je realizovana u okviru pomenutog FAO projekta, kroz aktivnosti na razvoju kapaciteta javne šumarske administracije i podrške udruženjima vlasnika šuma. Aktivnosti su obuhvatale radionice i edukaciju vlasnika šuma.

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

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

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

Najveći nedostatak sadašnjeg sistema organizovanja stručno-tehničke službe u privatnim šumama je jasan **sukob interesa**. Naime, "glavni zadatak JP je, definitivno, gazdovanje šumama u državnom vlasništvu, tako da je očekivano da privatne šume ne budu na prvoj liniji. Pored toga, obezbeđenje

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

⁵² **Indirektne mere podrške** se sastoje u stalnom i organizovanom pružanju podrške kroz savetovanje, obrazovanje i obuku, stručno-tehničku pomoć i pomoć udruživanju vlasnika privatnih šuma. Cilj pružanja indirektnih mera podrške vlasnicima privatnih šuma je da dobiju što bolje znanje i veštine za rad u šumi, pravi pogled i svest o značaju šuma, da na uspešan način gazduju svojim šumama u skladu sa zahtevima održivosti i multifunkcionalnosti, a da pri tom zadovolje svoje potrebe i očekivanja od šume (Nonic, 2004).

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

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

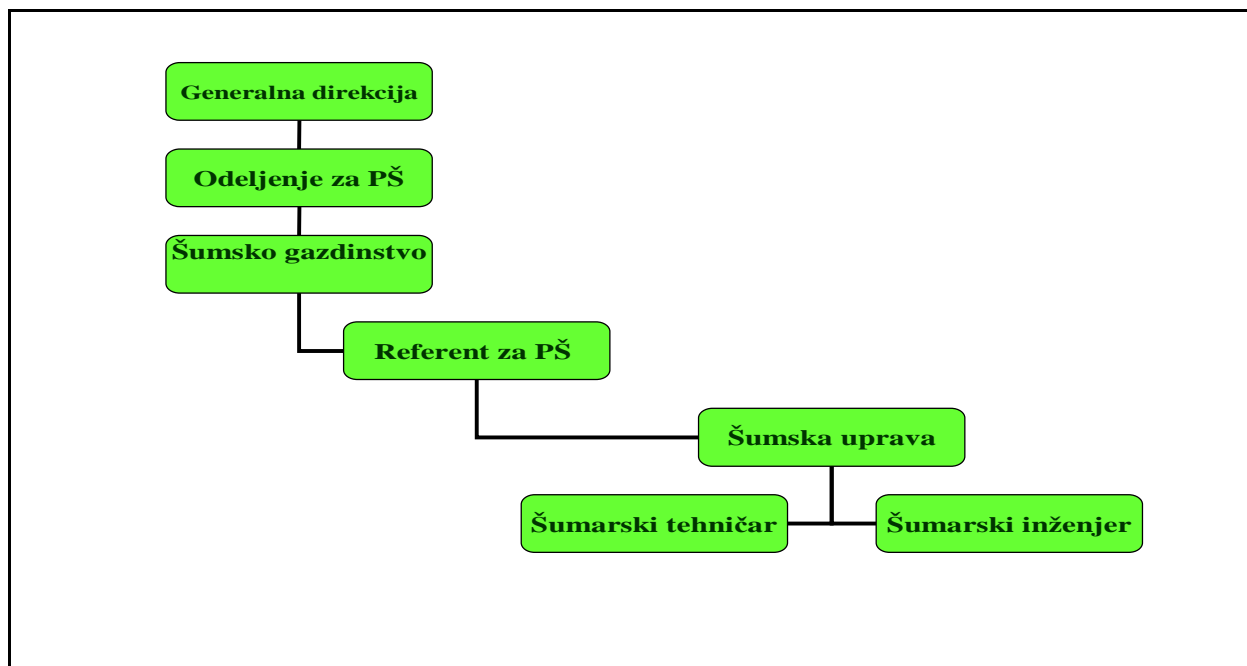
službe za privatne šume izaziva sukobe interesa, pošto šumari ne mogu da budu nezavisni u doznakama i savetovanju” (Beguš, 2006).

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

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

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

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



IZVOR: Statut JP “Srbijašume”(1992).

Organizacija Službe za privatne šume podeljena je na više nivoa:

- I. **nivo:** pri Generalnoj direkciji JP Srbijašume, u Sektoru za šumarstvo i zaštitu prirode, nalazi se Odeljenje za privatne šume, na čijem čelu se nalazi rukovodilac odeljenja. On prikuplja i obrađuje podatke koji stižu iz šumskih gazdinstava u direkciju JP i prezentuje ih izvršnim direktorima, i koordinira rad samostalnih referenata koji su u šumskim gazdinstvima;

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

II. nivo: u svakom Šumskom gazdinstvu, pri Službi za plan i razvoj, nalazi se referat ili služba za privatne šume (u zavisnosti od ŠG). Poslove u privatnim šumama obavlja samostalni referent za privatne šume. Samostalni referent radi godišnje planove gazdovanja u privatnim šumama i koordinira njihovo sprovođenje na nivou šumskog gazdinstva i šumskih uprava;

III. nivo: u šumskim upravama poslove u privatnim šumama obavljaju referenti za privatne šume i šumarski tehničari. Referent za privatne šume koordinira i organizuje radove šumara za privatne šume: doznaku, pošumljavanje, zaštitu šuma, itd.

IV. nivo: šumarski inženjeri i tehničari vrše doznaku, žigovanje posećenog drveta, kontrolu seče u šumama i ostalih aktivnosti na površini za koju su odgovorni. Doznaku u visokim šumama rade šumarski inženjeri, dok u izdanačkim šumama doznaku vrše šumarski tehničari.

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

U nedostatku *Zakonom o šumama* (1991), propisanog programa gazdovanja za privatne šume (*član 24*), JP Srbijašume obavlja stručno-tehničke poslove na osnovu privremenih godišnjih **planova gazdovanja** za privatne šume⁵⁶. Ove planove izrađuju JP Srbijašume, a usvaja ih Uprava za šume. Godišnji planovi se rade za teritoriju šumskog gazdinstva, po katastarskim opštinama koje se nalaze na teritoriji gazdinstva.

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

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

5.2.2. Mala i srednja preduzeća u šumarstvu

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

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

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

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

- privatizaciju zavisnih preduzeća;

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

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

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

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

Osnovne **karakteristike** MSP u šumarstvu su:

- na tržištu se nalazi veliki broj preduzeća, između kojih vlada velika konkurencija;
- poslove, uglavnom, vrše za JP Srbijašume;
- oslanjaju se, uglavnom, na (skromna) sredstva sa kojima raspolažu;
- preduzeća se brzo prilagođavaju potrebama tržišta;
- preduzeća se bave i delatnostima za koja nisu registrovana⁵⁸;
- svi članovi porodice su obično i radnici ovih preduzeća;
- imaju vrlo malo specijalizovanih šumarskih kadrova⁵⁹.

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

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

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

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

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

Tipični primer za to je i **Privredna komora**, odnosno granska udruženja u okviru nje, u čijem radu su nekada aktivno učestvovali gotovo svi državni kombinati i „državne zadruge“, kao i državna prerađivačka industrija. Slična situacija je i danas, s tom razlikom da su se, u međuvremenu, gotovo svi proizvodni subjekti privatizovali (pogotovu u sektoru drvne industrije), pa je, u pogledu sektora

⁵⁷ Interni podatak JP "Srbijašume".

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

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

šumarstva, nelogično da jedna tako glomazna i bogata institucija održava celu infrastrukturu kako bi pružala usluge samo malom broju postojećih državnih preduzeća.

5.3. PREDLOŽENI ZAKONODAVNI I ORGANIZACIONI ASPEKTI

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

5.3.1. Vlasnici privatnih šuma

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3.2. Mala i srednja preduzeća u šumarstvu

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

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

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

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

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

Ostvarivanje postavljenih ciljeva sprovedeće se primenom sledećih mera:

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

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

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

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

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

6. ŠUMARSTVO PRIVATNOG SEKTORA U PROCESU SRŠ/NŠP

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

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

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

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

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

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

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

- trening *cor-grupe* profesionalaca za implementaciju svih faza MA&D metodologije za MSP, i trening potencijalnih preduzetnika u aspektima metodologije vezanim za njih. U tu svrhu organizovane su radionice na centralnom i lokalnim nivoima. Kao rezultat izgradnje kapaciteta 7 kandidata su kvalifikovani za MA& D trenere i dobili su sertifikate koji potvrđuju njihovo učešće u obuci;
- radionice na lokalnom nivou su izvedene sa izabranim udruženjima vlasnika šuma i potencijalnim MSP, u svrhu identifikovanja mogućnosti za osnivanje i razvoj novih MSP u šumarskom sektoru;
- tehnička podrška potencijalnim MSP, na osnovu MA&D metodologije (faza I-III) pružena je svim pilot MSP (9) a završena je finalizacijom 5 biznis planova za poslove koji su najviše

obećavali (pilana, turizam, 2 rasadnika i proizvodnja pečuraka). Pružena je i pomoć u pripremi dokumenata za inicijalno finansiranje iz državnog budžeta;

- prevod MA&D metodologije (tri faze) na srpski jezik sa opisom izabranih primera iz Srbije, pripremljen za štampu i korišćenje;
- pružena organizaciona i, delimično, finansijska podrška poseti srpskih udruženja vlasnika šuma i predstavnika MSP slovenačkim partnerima i obratno;
- odobravanje finansijskih sredstava od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, za 2 novoformirana MSP (rasadnik i turizam), u svrhu započinjanja i razvoja poslovnih aktivnosti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- nedovoljna finansijska sredstva za ostvarivanje ciljeva usvojene Strategije;
- sredstva korisnika nedovoljna za ostvarivanje ciljeva održivog gazdovanja;

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

- nepostojanje direktne i indirektno podrške vlasnicima privatnih šuma;
- godišnja politika finansiranja ne bazira se na strateškim opredeljenjima.

Rešenja predložena u NŠAP su:

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

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

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

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

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

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

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

- na pošumljavanju: 40-90 %;
- na obnovi šuma: 0-80 %;
- u nezi šuma: 25-90 %;
- u rekonstrukciji degradiranih sastojina: 40-90 %;
- u indirektnoj konverziji izdanačkih šuma: 90 %;
- u direktnoj konverziji izdanačkih šuma: 50 %;

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

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

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

- u merama sanacije: 50 %;
- u izgradnji šumskih puteva 0-40 %.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. SAŽETAK

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Opšti zaključak o udruživanju vlasnika šuma i njihovim aktivnostima je da ovaj proces u Srbiji teče dosta sporo, uz neke izuzetke, kao što je UVPŠ Podgorac. Osnovni razlog za to je nepostojanje

organizovanog sistema podrške (finansijske, savetodavne i tehničke) od strane javne šumske uprave i službe, što bi značajnije ohrabrilu aktivnosti postojećih udruženja i stimulisalo udruživanje novih vlasnika.

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

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

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

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

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

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

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

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

Mere definisane ovim dokumentom pružaju mogućnosti za razvoj šumarstva privatnog sektora uz poboljšanje stanja šuma i ekonomske situacije njihovih vlasnika. Strategija naglašava i potrebu za razvojem malih i srednjih preduzeća u šumarstvu (MSP). Tradicionalni značaj šume za stanovnike seoskih krajeva, uglavnom za zadovoljenje njihovih osnovnih potreba za ogrevnim drvetom i drvnom građom, unapređen je kroz preduzetničke aktivnosti u šumarstvu i srodnim granama.

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

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

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

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

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

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

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

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

LITERATURA I IZVORI

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

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

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



World Bank
PROFOR
Programm on Forests



Confederation of European
Forest Owners



Food and Agriculture
Organisation of the United
Nations

Заклучоци од Конференцијата

„Статусот на не-државното шумарство во Југоисточна Европа“

30.06.– 02.07.2008 г. во Скопје, Македонија

На конференцијата учествуваа претставници на асоцијациите на сопственици на шуми и одговорни лица од Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Унгарија, Македонија, Србија, Црна Гора, како и експерти од Конфедерацијата (CEFF), Организацијата за храна и земјоделство (FAO), Холандската агенција за развој (SNV) и Шведската агенција за меѓународен развој и соработка (SIDA). Тие разговараа за голем број на прашања поврзани со стопанисувањето и управувањето со не-државните шуми во Југоисточна Европа.

Врз основа на севкупниот исход на конференцијата, учесниците ги донесоа следниве заклучоци:

Со своето производство на дрво и други шумски производи, и со понудување на други пазарни услуги, како и понудување на јавни услуги, секторот за приватно шумарство има потенцијал сè повеќе да придонесе кон одржливиот развој во Југоисточна Европа. Економскиот приход, можностите за вработување и еколошките вредности за животната средина кои произлегуваат од управувањето со приватните шуми се од заеднички интерес за државната администрација и сопствениците на приватни шуми.

На конференцијата беа застапени различни пристапи за тоа како секторот за приватно шумарство да придонесе повеќе кон одржливиот развој во дадените држави, особено во поглед на степенот на потребни државни прописи.

Основен предуслов за спроведувањето на економскиот, социјален и еколошки потенцијал на приватното шумарство е веродостојниот, транспарентен и редовен дијалог помеѓу државната администрација и легитимните претставници на сопствениците на приватните шуми. На конференцијата, асоцијациите на сопствениците на приватни шуми беа признаени како значајни партнери за постигнување на целите на националната шумарска политика. Националните шумски програми беа признаени како корисни рамки за спроведување на поврзаните стратегии.

Во поглед на стопанисувањето со не-државни шуми, учесниците ги предложија следниве точки:

- Да се продолжи со градењето капацитети и да се применат разбирливи пристапи во одгледувањето на шумите и сеопфатно стопанисување со природните ресурси во не-државните шуми;

- Да се тежнее кон одржливост на природните ресурси во не-државните шуми и нивните придобивки за општеството;
- Да се зголеми разновидноста на производството и услугите со прецизна распределба на приходите кон соодветните трошоци и да се понудат услуги за приватните шуми врз основа на соодветно јавно финансирање;
- Да се организира соработка на сопствениците на приватни шуми преку асоцијации или други заеднички активности;
- Да се учествува редовно и активно во процесите за одлучување во политиката.

Во поглед на правната и финансиска рамка на не-државните шуми, учесниците препорачуваат:

- Разновидните природни ресурси на шумите (дрво, дивеч, печурки итн.) сеопфатно да се вклучат во правата на приватна сопственост, со цел да се избегне каков било конфликт на интересите за стопанисување;
- Да се ограничат рестрикциите на правата на сопственост на приватни шуми колку што е можно, и тие ограничувања да се фокусираат на прашања каде употребата на правата на приватна сопственост е во конфликт со јавните интереси во развојот на шумите (пр. мерки за заштита, јавен пристап до шумите итн.);
- Да се воспостави соодветен механизам за финансирање на јавните услуги на шумите (пр. „Зелен“ данок на приход);
- Да се поддржи јавното шумарство преку градење капацитети на асоцијациите на сопствениците на приватни шуми;
- Да се надокнадат економските загуби кои се должат на правни ограничувања на правата на сопственост преку соодветни алатки и процедури (пр. ослободеност од данок, одредени парични субвенции);
- Да се понудат соодветни алатки за спроведување на правата на приватна сопственост над шумите (пр. катастар, шумарски инвенторизации);
- Да се изградат капацитетите на јавното разбирање и индивидуалното прифаќање на правната дефиниција за права на сопственост над шумите;
- Да се понудат правни мерки за окрупнување на земјиштето, пр. преку поддршка на асоцијациите на сопственици на приватни шуми, мотивација за тргување со шумско земјиште итн.;
- Контролната функција на државата организациски да се оддели од стопанисувањето со државните шуми;
- Да се следи и забрза процесот на денационализација согласно државните прописи;
- Приватните сопственици соодветно да се вклучат во процесот на одлучување на шумарската политика, и да им помагаат на државните институции да прифатат и земат предвид одредени прашања од шумарството во мали размери.

Учесниците од земјите ги изразија своите намери да ги искористат овие заклучоци како придонес кон процесите на националната шумска политика и колку што е можно повеќе да лобираат за развој во рамките на специфичните рамковни политики на државите.



STATUS QUO ANALYSIS
PRIVATE FORESTRY IN SERBIA
AND ITS ROLE IN THE NFP/NFS PROCESS

Dr. Dragan Nonic
Mr. Vojislav Milijic

BELGRADE, 2008

TABLE OF CONTENTS

LIST OF ACRONYMS	55
LIST OF TABLES	55
LIST OF CHARTS	55
1. OVERVIEW OF FORESTS AND FORESTRY	56
1.1. FOREST RESOURCES	56
1.2. FOREST MANAGEMENT	58
2. OWNERSHIP CONDITIONS IN FORESTRY AND THEIR RECENT DEVELOPMENT HISTORY	60
2.1. BASIC CHARACTERISTICS OF PRIVATE FORESTS	60
2.2. DEVELOPMENT OF PROPERTY RIGHTS	61
2.2.1. Development of property rights before World War II	62
2.2.2. Development of property right after World War II	63
3. ORGANISATIONS OF PRIVATE FOREST OWNERS	66
3.1. DEVELOPMENT OF FOREST OWNERS' ORGANIZATIONS IN SERBIA	66
3.2. COMMUNITY FORESTRY	66
3.3. PRIVATE FOREST OWNERS' ASSOCIATIONS	68
4. THE RELEVANT FOREST POLICY PROCESS IN OVERVIEW (NFS/NFP)	69
4.1. OVERVIEW OF THE FOREST POLICY PROCESS	70
4.2. OVERVIEW OF FORESTRY DEVELOPMENT STRATEGY	71
4.3. OVERVIEW OF LEGISLATIVE AND ORGANIZATIONAL SOLUTIONS	73
4.4. OVERVIEW OF NATIONAL FOREST ACTION PROGRAM	74
5. RECENT POLICY DEVELOPMENT IN PRIVATE FORESTRY	77
5.1. STRATEGY	77
5.2. OVERVIEW OF EXISTING LEGISLATIVE AND ORGANIZATIONAL ASPECTS	78
5.2.1. Private forest owners	78
5.2.2. Small and medium enterprises in forestry	81
5.3. OVERVIEW OF PROPOSED LEGISLATION AND ORGANIZATION	82
5.3.1. Private forest owners	82
5.3.2. Small and medium enterprises in forestry	83
6. PRIVATE FORESTRY IN THE NFP/NFS PROCESS	84
7. SUMMARY	88
LITERATURE	91
CONCLUSIONS OF THE CONFERENCE ON THE STATUS OF NON-STATE FORESTRY IN SOUTH EAST EUROPE	94

LIST OF ACRONYMS

EU	European Union
FAO/UN	Food and Agriculture Organization of United Nations
FC	Forest Community
FE	Forest Estate
FOPER	Forest Policy and Economics, Education and Research
MAFWM	Ministry of Agriculture Forestry and Watershed Management
NFAP	National Forest Action Program
NFI	National Forest Inventory
NFP	National Forest Program
PE	Public Enterprise
PF	Private Forests
PFA	Public Forest Administration
PFO	Private Forest Owners
PFOA	Private Forest Owners' Association
PFS	Public Forest Service
SCS	Kingdom of Serbs, Croats and Slovenians
SFRJ	Socialistic Federative Republic of Yugoslavia
SME	Small and Medium Enterprise

LIST OF TABLES

TABLE T-1.1.	Basic data's on Serbian forests (2008)
TABLE T-1.2.	Forest area by type of ownership in Serbia (2008)
TABLE T-1.3.	Timber volume and Annual Increment by type of ownership (2008)
TABLE T-1.4.	Forest area by origin (2008)
TABLE T- 1.5.	Timber volume and Annual Increment by origin (2008)
TABLE T-1.6.	Timber volume and annual increment by tree species (2008)
TABLE T- 1.7.	State forest area management organisations (2008)
TABLE T- 1.8.	Private forest area by enterprises providing technical service (2008)
TABLE T- 2.1.	Structure of private forests in Serbia
TABLE T- 2.2.	Structure of private forest property by number of owners
TABLE T- 2.3.	Forest area by type of ownership in Serbia (1891)
TABLE T- 2.4.	Forest area by type of ownership in Serbia (1926)
TABLE T- 2.5.	Forest area by type of ownership in Serbia (1938)
TABLE T- 2.6.	Forest area by type of ownership in Serbia (1979)
TABLE T-3.1.	Current participation of individual owners in Forest Community
TABLE T-3.2.	Private forest Owners' Associations in Serbia
TABLE T- 3.3.	Forest area of associated owners in Bor/Boljevac municipality

LIST OF CHARTS

CHART C-2.1.	Forest ownership structure in the period of 1891-2008
CHART C-4.1.	Objectives of FAO project "Forest Sector development in Serbia"
CHART C-5.1.	Organization of private forest service within PE "Srbijasume"

1. OVERVIEW OF FORESTS AND FORESTRY

1.1. FOREST RESOURCES

Based on the results of the **National Forest Inventory**⁶⁸ (T-1.1), which gives the official condition of resources, forests cover **2.2 million ha**. This corresponds to **29.1 %** of the Serbian state territory⁶⁹. The total timber volume is approximately 362 million m^3 and the total annual increment exceeds 9 million m^3 .

T-1.1. BASIC DATA'S ON SERBIAN FORESTS (2008)

Area of state territory (ha)	8,836,100
Forest area (ha)	2,252,400
Area of forests in total area (%)	29.1
Total timber volume (m^3)	362,487,000
Average timber volume (m^3/ha)	160.9
Annual increment (m^3)	9,079,772
Average increment (m^3/ha)	4.00

SOURCE: National Forest Inventory (2008)⁷⁰

The **ownership structure on forests** is given in table T-1.2. Private forests are most abundant covering approximately 52.2% of the total forest area, followed with **state forests**, covering 39.8 % of the total forest area, and about 8 % is defined by the category: **other**⁴. It is expected, when ownership is determined in this category, the share of both, private and state forests will be increased compared to their current rates.

T-1.2. FOREST AREAS BY TYPE OF OWNERSHIP IN SERBIA (2008)

Nr.	TYPE OF OWNERSHIP	FOREST AREA	
		(ha)	(%)
1.	State forests	896,400	39.8
2.	Private forests	1,175,200	52.2
3.	Other ⁷¹	180,800	8.0
Σ	Total forest area	2,252,400	100

SOURCE: National Forest Inventory (2008)

Data on **timber volume** are presented in table T-1.3. The largest concentration of timber volume is in state forests, approximately, 175 million m^3 , which represents about 48,6 % of the total timber volume in Serbia. The average timber volume in state forests is 196.3 m^3/ha . The annual increment in state forests is 4.2 million m^3 , and average annual increment is 4.7 m^3/ha .

The total timber volume in private forests exceeds 162 million m^3 , representing 45 % of the total timber volume in Serbia. The average timber volume is 138.5 m^3/ha , and the total annual increment is at the level of .state forests, 4.2 million m^3 . The average annual increment is 3.6 m^3/ha .

⁶⁸ National Forest Inventory of the Republic of Serbia (NFI), conducted from 2004-2008.

⁶⁹ The data in this report cover Central Serbia and Vojvodina. One province of the territory of the Republic of Serbia, Kosovo and Metohija, according to the UN Resolution 1244, is since 1999 under UN administration and is not included in this report. The National Forest Inventory did not provide data on the forest resources of Kosovo and the safety belt on the borderline between Central Serbia and the Kosovo.

⁷⁰ Based on internal data of the Directorate of Forests, Ministry of Agriculture Forestry and Watershed Management – (MAFWM).

⁷¹ This category shows forest of which ownership is not yet determined by the National Forest Inventory 2008.

T-1.3. TIMBER VOLUME AND ANNUAL INCREMENT BY TYPE OF OWNERSHIP IN SERBIA (2008)

Nr.	TYPE OF OWNERSHIP	TIMBER VOLUME			ANNUAL INCREMENT		
		(mil. m ³)	(%)	m ³ /ha	(mil. m ³)	(%)	m ³ /ha
1.	State forests	175.965	48.6	196.3	4.241	46.7	4.7
2.	Private forests	162.820	44.9	138.5	4.213	46.4	3.6
3.	Other	23.700	6.5	131.1	0.625	6.9	3.5
Σ	Total forest area	362.487	100	160.9	9.079	100	4.0

SOURCE: National Forest Inventory (2008)

Forest **types by origin** are given in table T-1.4. More than 1,4 million *ha* - 64 % of the total forest area - are covered with coppice forests, while high forests cover about 27.5 % of the forest area. Plantations are 7.8 % on the total forest area.

T-1.4. FOREST AREA BY ORIGIN (2008)

Nr.	TYPE OF ORIGIN	FOREST AREA	
		(ha)	(%)
1.	High forests	621,200	27.5
2.	Coppice forests	1,456,400	64.7
3.	Plantations	174.800	7.8
Σ	Total forest area	2,252,400	100

SOURCE: National Forest Inventory (2008)

The timber volume and the annual increment by forest type of origin are given in a table T-1.5. Although coppice forests cover more than 64 % of the total forest area, only 50 % of the timber volume is in this category, and the average timber volume in coppice forests reaches 124.4 m³/ha. On the other hand, the average timber volume in high forests is 253.3 m³/ha, and in plantations is 136 m³/ha.

T-1.5. TIMBER VOLUME AND ANNUAL INCREMENT BY ORIGIN (2008)

Nr.	TYPE OF ORIGIN	TIMBER VOLUME			ANNUAL INCREMENT		
		(mil. m ³)	(%)	m ³ /ha	(mil. m ³)	(%)	m ³ /ha
1.	High forests	157.511	43.4	253.6	3.388	37.3	5.5
2.	Coppice forests	181.188	50.0	124.4	4.458	49.1	3.1
3.	Plantations	23.787	6.6	136.1	1.233	13.6	7.1
Σ	Total forest area	362.487	100	160.9	9.079	100	4.0

SOURCE: National Forest Inventory (2008)

More than 50 % of the total annual increment is produced in coppice forests which is in absolute figures some 4.5 million m³ or 3.1 m³/ha on average. In high forests the annual increment totals in 3.3 million m³, and 5.5 m³/ha on average, while in plantations the total annual increment is 1.2 million m³, and 7.1 m³ on average.

The share of the main **tree species** in the total timber volume is given in table T-1.6. Broadleaves are 87,7 %, (317.93 million m³), while conifers are 12.3 % . Of the total annual increment 80.9 % is produced in broadleaved forests and conifers account for 19.1 % .

T-1.6. TIMBER VOLUME AND ANNUAL INCREMENT BY TREE SPECIES (2008)

SPECIES	TIMBER VOLUME (mil.m ³)	%	ANNUAL INCREMENT (mil.m ³)	%
Beech (<i>Fagus silvatica</i>)	146.850	40.5	2.781	30.6
Turkish oak (<i>Quercus cerris</i>)	46.980	13.0	1.034	11.4
Sessile oak (<i>Quercus petrea</i>)	21.542	5.9	0.553	6.1
Hungarian oak (<i>Quercus farnetto</i>)	20.986	5.8	0.518	5.7
Hornbeam (<i>Carpinus bettulus</i>)	15.157	4.2	0.334	3.7
Black locust (<i>Robinia pseudoacacia</i>)	11.243	3.1	0.516	5.7
English oak (<i>Quercus robur</i>)	9.242	2.5	0.158	1.7
Poplars (<i>Populus sp.</i>)	6.137	1.7	0.338	3.7
Narrow leaved Ash (<i>Fraxinus angustifolia</i>)	5.792	1.6	0.153	1.7
Broad leaf Lime (<i>Tillia platyphilos</i>)	3.535	1.0	0.070	0.8
Manna ash (<i>Fraxinus ornus</i>)	3.505	1.0	0.102	1.1
Other broadleaves	34.001	7.4	0784	8.0
Total broadleaves	317.930	8.7	7.341	80.9
Norway Spruce (<i>Picea abies</i>)	18.810	5.2	0.605	6.7
Silver Fir (<i>Abies alba</i>)	12.659	3.5	0.715	7.9
Austrian pine (<i>Pinus nigra</i>)	8.304	2.3	0.199	2.2
Scotch pine (<i>Pinus silvestris</i>)	3.775	1.0	0.177	1.9
Other conifers	1.009	0.3	0.042	0.5
Total conifers	44.557	12.3	1.738	19.1
TOTAL	362.487	100.0	9.079	100.0

SOURCE: National Forest Inventory (2008)

The most important tree species in Serbia in terms of timber volume is beech, with a share in the total timber volume of 40.5 % and 30.6 % in the total annual increment. Turkish oak has a share of 13 % in the total timber volume and 11.4 % of the total annual increment. Sessile oak and Hungarian oak have a share of 5.9 % and 5.8 % and 6.1 % and 5.7 % in the total annual increment.

The most widespread spread conifer species is spruce, with 5.2 % area and in timber volume shares, and 6.7 % of the annual volume of timber. Silver fir's share is 3.7 % by volume and 7.9 % by total annual increment.

1.2. FOREST MANAGEMENT

The Directorate of Forests in the Ministry of Agriculture, Forestry and Watershed Management is conducting and supervising state administration related to forest policy, improvement and usage of forest condition, forest protection, and control of reproductive material, as determined by the law⁵. In addition, the Directorate represents the Serbian forest sector in international organizations and policy processes and coordinates cooperation in general.

According to the *Law on Forests*⁷² from 1991 state forests are managed by **public enterprises**: PE “Srbijasume”, PE “Vojvodinasume”, PE of national parks⁷³, and others⁷⁴. Table **T-1.7.** shows management organisations of state forests by forest area.

T-1.7. STATE FOREST AREA BY MANAGEMENT ORGANISATIONS (2008)

Nr.	USER/MANAGER	FOREST AREA		TIMBER VOLUME		TOTAL ANNUAL INCREMENT	
		(ha)	(%)	(mil. m ³)	(%)	(mil. m ³)	(%)
1.	PE Srbijasume	775,000	77.9	115.700	71.6	2.961	70.5
2.	PE Vojvodinasume	108,000	10.9	20.000	12.4	0.680	16.2
3.	PE of national parks ⁷⁵	80,000	8.0	19.800	12.3	0.410	9.8
4.	PCE Borjak	8,000	0.8	1.800	1.1	0.041	1.0
5.	Faculty of Forestry	6,000	0.6	1.100	0.7	0.027	0.6
6.	Other organizations	23,000	2.3	3.100	1.9	0.080	1.9
Σ	State forest area^{76[9]}	995,000	100	161.500	100	4.199	100

SOURCES: Internal records of forest management public enterprises (2008)^{77[10]}

PE “Srbijasume” manages more than 77 %, PE “Vojvodinasume” 11 % and PEs of national parks manage about 8 % of the total area of state forests.

Private forest owners manage their forests, however the public enterprises are entrusted with performing professional and technical tasks⁷⁸ in private forests the area they manage⁷⁹. Table **T-1.8.** shows private forests by area where public enterprises perform these tasks.

⁷² *Law on Forests*, 1991. Official Gazette of the Republic of Serbia, №. 46/91, 83/92, 53/93, 54/93, 67/93, 48/94, 54/96, Belgrade.

⁷³ According to the *Law on National Parks*, Official Gazette of the Republic of Serbia, No 39/93, the State has entrusted management of five national parks: Djerdap, Tara, Fruska Gora, Kopaonik and Sar Planina to public enterprises.

⁷⁴ Other management organisations of state forests are: Public communal enterprise for forests management and watershed protection Borjak- Vrnjacka Banja, Faculty of Forestry, Belgrade University, and other agriculture and watershed management organizations.

⁷⁵ PE of National Park Sar Planina is not included.

⁷⁶ Difference in data related to state forests according to NFI and other sources occur due to methodological reasons. Other source of differences is due to the NFI was not conducted at the safety belt between Serbia and Kosovo.

⁷⁷ www.srbijasume.co.yu; www.vojvodinasume.co.yu; www.npdjerdap.co.yu; www.npfruskagora.co.yu; www.tara.org.yu; www.npkopaonik.com; www.sfb.bg.ac.yu (2008).

⁷⁸ The *Law on Forests* from 1991 introduced the term **professional and technical tasks** in private forests. These relate to 1) issuing licenses for logging to forest owners, 2) tree marking in private forests, 3) issuing timber and fuel wood transport licenses for forest owners, 4) organizing activities on forest protection in private forests.

⁷⁹ The *Law on Forests* from 1991 defines 27 forest management areas and five national parks. All state forests within those forest areas are managed by forestry companies (PE Srbijasume, PE Vojvodinasume). The state forests of the national parks are managed by the national park public enterprises. According to the *Law*, private forests within each forest area are in the custody of the responsible state forest enterprise. The specified professional and technical tasks will also be conducted by this company.

T- 1.8. PRIVATE FOREST AREA BY PUBLIC ENTERPRISES PROVIDING TECHNICAL SERVICE (2008)

Nr.	USER/MANAGER	FOREST AREA		TIMBER VOLUME		TOTAL ANNUAL INCREMENT	
		(ha)	(%)	(mil. m ³)	(%)	(mil. m ³)	(%)
1.	PE Srbijasume	989,000	96.7	103.800	95.23	2.100	94.89
2.	PE Vojvodinasume	5,000	0.5	0.300	0.28	0.012	0.54
3.	PE of national parks	25,000	2.4	4.500	4.13	0.090	4.07
4.	PCE Borjak	4,000	0.4	0.400	0.37	0.011	0.50
Σ	Private forest area⁸⁰	1,023,000	100	109.000	100	2.213	100

SOURCE: Internal records of forest management public enterprises (2008)⁸¹

PE “Srbijasume” performs **professional and technical activities** in approximately 97 % of private forest area dominating these tasks.⁸²

2. OWNERSHIP CONDITIONS IN FORESTRY AND THEIR RECENT DEVELOPMENT HISTORY

2.1. BASIC CHARACTERISTICS OF PRIVATE FORESTS

According to the latest data from the National Forest Inventory (2008), on the territory of Serbia, without Kosovo, **private forests** cover 52, 2% of total forest area. Basic data about forest area, timber volume and annual increment by ownership type are presented in Table T-1.2 and T- 1.3.

Table T-2.1. shows **structures** of private forests in Serbia and shows a large number of forest owners, with corresponding small average forest properties in small parcels.

T- 2.1. STRUCTURE OF PRIVATE FORESTS IN SERBIA

Area of private forests (ha)	1,175,200
Estimated number of forest owners	900,000
Forest property size per owner (ha)	1.27
Number of forest parcels	3,900,000
Average size of forest parcel (ha)	0.30

SOURCE: National Forest Inventory (2008)

Small sized private forests under today’s forest policy circumstances are a significant problem for efficient forests management therein. Private forests, by size of the estate and the number of owners, are presented in a table T-2.2.

⁸⁰ Apart from these reasons for the differences in data between NFI and other sources, this difference for private forests occurs because private land regenerated naturally. The Forest Inventory of 1979 did not consider this aspect yet.

⁸¹ www.srbijasume.co.yu; www.vojvodinasume.co.yu; www.npdjerdap.co.yu; www.npfruskagora.co.yu ; www.tara.org.yu; www.npkopaonik.com;

⁸² Vojvodina has a small share of private forests as agricultural land use dominates there. Forests cover 6% of Vojvodina mostly in state ownership. Apart from NP Fruska Gora, the majority of forests in Vojvodina are located only along river banks (Sava, Danube, Tisa...etc).

T-2.2. STRUCTURE OF PRIVATE FOREST PROPERTY BY NUMBER OF OWNERS⁸³

0,01-1 ha	1-10 ha	10-20 ha	20-30 ha	over 30 ha	Total
638,322	233,846	8,372	1,516	426	882,482

SOURCE: PRIFORT Serbia (2008)⁸⁴

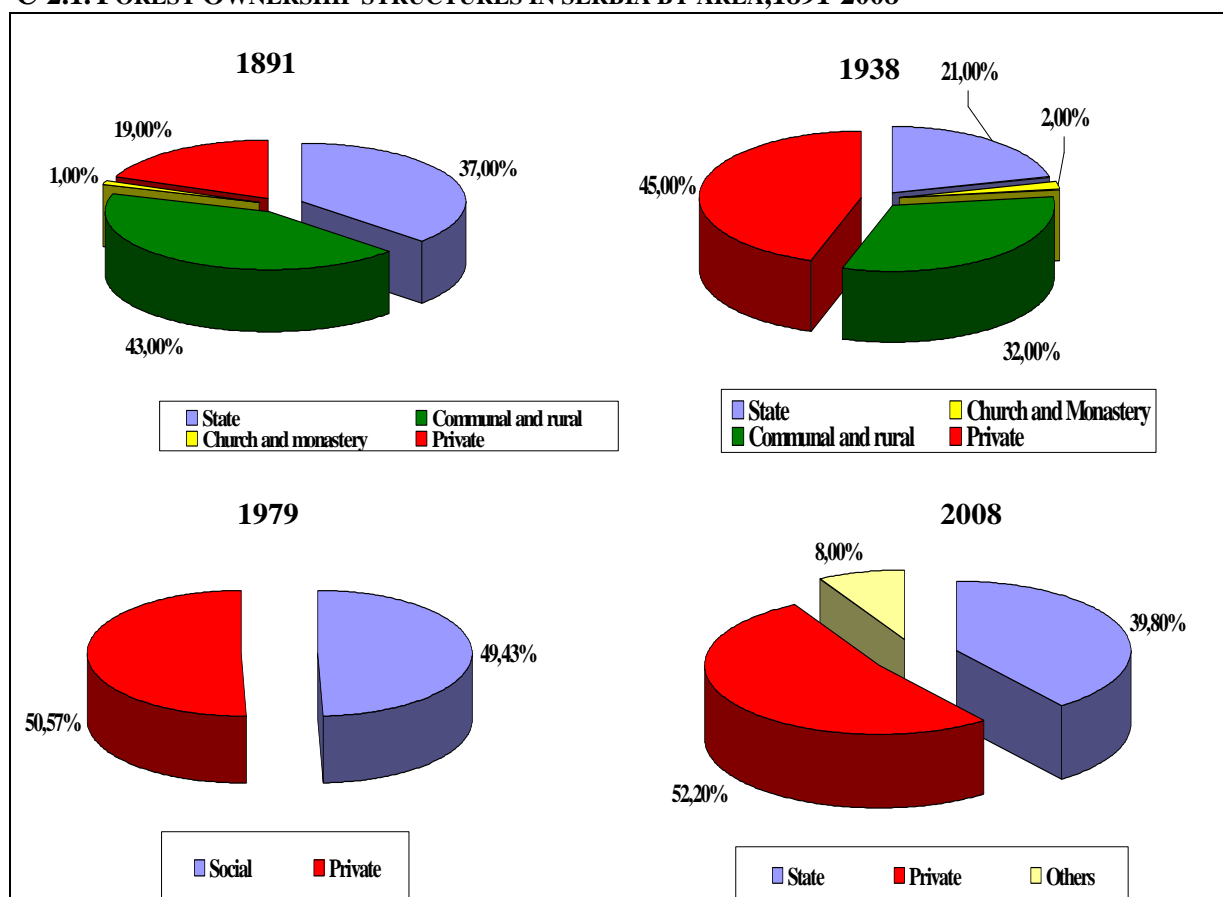
More than 72 % of the owners have properties smaller than 1 ha, 26 % own property between 1 to 10 ha, and only 2 % of forest owners have forest property larger than 10 ha.

In sum, the private forest sector in Serbia is characterized by high fragmentation of properties, a large number of parcels and owners, and by insufficient organization of forest management. Whatever, their size, significant timber volume, and annual increment, which are similar to those of the state forests, stress their importance as resource.

2.2. DEVELOPMENT OF PROPERTY RIGHTS

Development of property rights in Serbian forestry and their organization must be viewed historically (Nonic, 1993). The property types and their changes are closely related to the social-economic conditions experienced in different ages of development (Chart C-2.1).

C-2.1. FOREST OWNERSHIP STRUCTURES IN SERBIA BY AREA, 1891-2008



SOURCES: Marinovic (1926); Statistics for forests and forest economy for 1938 (1940). Inventory of forest fund (1983); National Forest Inventory (2008).

⁸³ This data's refers to Serbian territory without Kosovo and Vojvodina.

⁸⁴ Internal data from PRIFORT - Project „Research into the private forest owners organization in Western Balkan countries - Serbia“, 2008.

2.2.1. Development of property rights before World War II

Various forms of property had different developments since the 19th century. After the dominance of state forests until the end of the 19th century, new forms of property emerged private, communal, and rural⁸⁵.

The first **private and communal property** of forests in Serbia occurred by direct occupation of public forests, i.e. by forced occupation and capture of public property. These processes were very intensive in the first decades of the restored Serbia, but subsequently declined by the end of the 19th century.

The more complete legal regulations of private forest property management occurred since the 1870's. Until then partial regulations existed, which were mainly aimed at protecting the forests from premature harvesting and clearing. The Forest Regulation of 1861 recognized four categories of property ..: state, public, communal, and private forests (Nonic, 1993).

Due to an increasing loss of forests, and consequently higher values of the remaining forests, and the activities of the early professional foresters, the first modern **Serbian Forest Law was passed in 1891**⁸⁶. Its aim was to regulate forest property by establishing management rules. The first Article of the, new Law states: "*forests (mountains, hills ...) in Serbia are state, communal, rural, monastery, church, or private property*", which indicates that this Law recognized two new categories of ownership: rural and church property, and previously public forests are designated as state-owned forests (1920).

This law improved the state of affairs in forestry in general. The Ministry of Peoples Economy had formed Forestry Departments, which formed county forestry departments with professional foresters. The Ministry was in charge of state forest administration. It also exercised control on other forest properties, except the privately owned ones. Municipal councils, i.e. peasants were in charge of the municipal and village forests. In private forests, no approval for felling was needed, except in cases of protected forests. This law can be viewed as progressive for the time, but in practice, it was difficult to apply.

Ownership demarcation in the field was absent, forest administration was being formed too slowly and the lack of professionals was evident. The Law gave some relative indicators of the forest ownership structure in Serbia (see table T-2.3).

T- 2.3. FOREST AREAS BY TYPE OF OWNERSHIP IN SERBIA (1891)

Nr.	TYPE OF OWNERSHIP	FOREST AREA (%)
1.	State	37.0
2.	Communal and rural	43.0
3.	Church and monastery	1.0
4.	Private	19.0
∑	Total forest area	100

SOURCE: Marinovic (1926)

The development of forest property rights in Serbia was gradual throughout the 19th century, but was not settled before the Second World War.

In the first official statistics on Forestry of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenians (SCS), published by the Ministry of Forestry in 1926, the division of forests was made based on ownership and the type of soil (1926). According to the type of ownership three main categories were distinguished there (T-2.4): the state owned (47.7% of the forests in the entire Kingdom), communal (19%) and private (33.3%).

⁸⁵ The term "rural forests" is used for forests which were in the ownership of villages. The term "communal forests" was used for forests which were in the ownership of cities and municipalities.

⁸⁶ *Law on Forests*, from 30th of March 1891 – with amendments from 2nd of August 1898, 26 of January 1900 , 16th of May 1902. and 23rd of March 1904.

T- 2.4. FOREST AREAS BY TYPE OF OWNERSHIP IN SERBIA (1926)

Nr.	TYPE OF OWNERSHIP	FOREST AREA (%)
1.	State forests	47.7
2.	Communal forests	19.0
3.	Private forests	33.3
Σ	Total forest area	100

SOURCE: Forests of the Kingdom of SCS (1926)

The forest Law of the Kingdom of Yugoslavia⁸⁷ in 1929 classifies forests into: **state owned forests and forests not owned by state** (Art. 1). The latter were (Art. 4): „... forests of self-managing bodies, tribal⁸⁸ forests, and forests of property communities, land communities and similar corporations, as well as all private forests“ (1930).

In 1938, the first reliable statistical data on forests were processed. The forest area according to the ownership is given in the table bellow (T-2.5).

T- 2.5. FOREST AREAS BY TYPE OF OWNERSHIP IN SERBIA (1938)

Nr.	TYPE OF OWNERSHIP	FOREST AREA	
		(ha)	(%)
1.	State forests	323,000	21
2.	Monastery and funds	29,000	2
3.	Communal forests	501,000	32
4.	Private forests	708,000	45
Σ	Total forest area	1,561,000	100

SOURCE: Statistics for forests and forest economy for 1938 (1940)

According to data from 1938 (1940), the property structure of forests in Serbia (of the total of 1,561,000 ha) was: state forests 323,000 ha (21%), monastery and funds forests 29,000 ha (2%), rural and communal forests 501,000 ha (32%), and private forests 708,000 ha (45%).

It was a characteristic of the forest-police regulations that they referred to all **forests, regardless of ownership type**. Clearing of forests without a government permit was prohibited, as well as the land use form change. Every owner of a forest was obligated to replant every cleared forest land as soon as possible or within three years after clearing.

This Law had introduced the unique system of forests management in the whole territory of the Kingdom of Yugoslavia. A characteristic of forest – police regulations was, that the forestry authorities had the right to declare certain forest areas as permanently or temporarily protected, regardless of ownership.

2.2.2. Development of property rights after World War II

In the period **after** W W II with the new government changes were introduced in the state organization and also the ownership structure in general and also on forests.

As first the so-called **socially owned property was established** by nationalization and originating from state, communal, and private forests, monastery and church forests. Rural and communal forests got resolved and entirely designated as state forests.

⁸⁷Law on Forests, Ministry of Forests and Mining, Official Gazette No. 307-CXXX, from 31.12.1929, Belgrade

⁸⁸ In Montenegro province, certain larger communities, called tribes, existed and owned land and forests.

On the confiscated forests the *Basic Law on Expropriated and Confiscated Forest Property*, was passed in .⁸⁹

A part of these properties was given to new owners, based on the Federal Law on Agricultural Reform and Colonization, and those were farmers without any land property and forest cooperatives, which were established for forest management improvement.

In **1947**, a *Basic Forest Law* was passed, forming the legal basis of the “state socialism” principle in forestry. The basic article of the Law was that all forests, regardless of their ownership, should serve the general interest of the people and are protected by the State.

According to their significance, all forests were divided into federal, national, provincials, and forests of local significance. In terms of ownership there were three categories left: **state, cooperative** and **private**. In practice however, two basic categories of forest ownership existed in the whole period after W W II, state (social) and private (whose name has been often changed based on legislative formulation). In certain periods, statistics showed a category of cooperative forests, but their share was always minor.

Related to these issues Damjanovic emphasized that: “...*place and the role of private forests in the post war period of Serbian development was very poorly investigated in our forest policy...*”. For evaluation of this policy: “...*it is necessary to scientifically research the special effects of agricultural reform by which confiscation in favour of the state of large-scale forest properties, private forests of certain persons, church and monastery forests (confiscation without notification), as well as confiscation of all surplus of forest properties which were beyond the limit determined by the State, took place. In literature, there are no reliable data on how much the ownership structure of Serbian forests was change by these measures, and also there is no critical analysis of forest policy in Serbia in the post war period, which is characterized by numerous organizational changes in forestry of state and private sector*” (Damjanovic, 1986).

According to statistical indicators in **T-2.6** after W W II there were two basic categories of forest ownership: social and private forests (which had changed their name to *„forests with a right of ownership“*).

In some statistics, a category of “communal forests” of insignificant portion in total area was registered.

T- 2.6. FOREST AREAS BY TYPE OF OWNERSHIP IN SERBIA (1979)

Nr.	TYPE OF OWNERSHIP	FOREST AREA	
		(ha)	(%)
1.	Public forests	1,143,334	49.43
2.	Private forests	1,169,533	50.57
∑	Total forest and forest land area	2,312,867	100

SOURCE: Inventory of forest fund (1983)

It could be assumed, that due to almost equal shares of ownership categories, that in Serbia organization of both sectors have been developing **equally**, nevertheless the situation in practice was totally different.

⁸⁹ Forest properties nationalized according to article 3, 10 and 26 of the *Federal Law on Agricultural Reform and Colonization*, were in the previous ownership of persons who did not have a status of a farmer; the 3rd Reich, Third Reich citizens, and persons of German nationality; criminals and other persons from which forests were confiscated based on court decisions. Also the owners belong here, against whom confiscation started and had not been finished, according to previous *Law on Liquidation of Agricultural Reform on Large-scale properties* from 1931. All these forest properties were transferred to ownership of the State. There was no compensation for those nationalizations (Official Gazette of the Federative People Republic of Yugoslavia, No. 61/46).

In the post war period, the private sector in general was not developed along with the state sector, which consequently has led to the current condition of private forests. Private forests were the ones evidently of lower quality than state ones. As table T.1.3 shows private forests had a lower timber volume and annual increment. In addition, the share of coppice forests is larger in private than in state forests. This difference in private and state forests is the consequence of the different treatment of private and social/state forest sector.

According to Damjanovic: *“...throughout the post war period the two parallel forest policies have been practiced - one according to the social sector of forestry, by which this sector through a gradual reorganization liberated itself from administrative restraints. The second policy - the sector of the private forests - remained essentially unchanged, because their control remained the responsibility of the government. During the numerous reorganizations and self-management transformations of the entire society, only the form of control had been changed; the responsibility was transferred from county councils to municipalities. The legal sector of forestry was not consecutively developed with the social sector, as it was necessary”* (Damjanovic, 1986).

Related to development of property rights on forests in Serbia, it can be concluded that its structure reflected the political and socio-economic development and was dominated by the state.

The **development of forest ownership** went through the stages of forest as a public source of welfare owned by the society in mid of 19th century. Different forms of forest ownership (private, communal, rural) were then formed by the end of 19th century and defined in the first Serbian Forest Law from 1891. After W W II, the process went on in the opposite direction, and social attention was drawn to state or public forest sector.

However, it should be emphasized that private forest ownership existed in former Yugoslavia throughout the whole period after W W II, unlike most of “the Eastern European Block” socialist countries, although the usage of private forests was limited.

The legislative framework and proposed forest management goals were not significantly different for private and state forests. However, basic shortcomings of these regulations were the lack of clearly defined long-term policy and strategy of state administration toward the private forest sector including supporting mechanisms of finances, extension, and support for associating. By legislative articles related to private forests, the state has tried to regulate forest management without interfering in ownership rights. In all forest law measures related to private forests ⁹⁰ restrictions were increased beyond than previous ones⁹¹. Perhaps all of these measures were positive and needed, but the Private Forest Service within municipal council administration, were not able to implement them. The Private Forest Service in most cases has not used their legislative authorities and in some organized forest service no professionals were employed. Damjanovic emphasises that: *“...by keeping in their jurisdiction decisions of commercial, organizational and professional character, which are e.g.: organization of forest management planning and control over it, determination of needed forest management measures, tree marking and timber stumping, municipalities have taken a role of commercial institutions and the role of managers of private forests. Beside inspection, all other tasks should not be done by administrative bodies but organized institutions such as the private forest owners, etc. Instead of active relations in the management of forests, which they owned, forest owners have been put in the position of passive users of services provided by public services within municipalities. By this municipalities have taken the role of commercial institutions ”* (Damjanovic, 1986).

Related to private forest management Drazic claims: *“...laws on forests which were changed numerous times did not restrict integral ownership rights, but by treating private forests as a good of public interest, laws have limited right of uncontrolled usage of private forests, by obligating forest*

⁹⁰ Prescribed measures in most cases were: measures of protection, custody over timber transportation and improvement of forest management related to afforestation, melioration of degraded forests.

⁹¹ In most cases those measures were related to 1) including private forests in commercial forest areas, 2) entrusting management of private forests to commercial forestry organizations, 3) passing forest management plans for private forests, 4) declaration of private forests whose primary function was protection.

owners to protection and improvement of forests as an ecosystem. However, beside declarative concern for private forests the State did not pay attention to private forests so they were indeed often managed unsustainably⁹², depending of owners' relations toward their own forests" (Drazic, 1991)

It is estimated that the share of private forests in the total forest area will increase to 56% when the ownership type of forests specified as "others" is determined.

3. ORGANISATIONS OF PRIVATE FOREST OWNERS

3.1. DEVELOPMENT OF FOREST OWNERS' ORGANIZATIONS IN SERBIA

According to Nonic (2004), **forest cooperatives** are the first organizations of private forest owners in Serbia. Cooperatives have been established in the period after 1930: "...after dividing large properties, which peasants have bought in favour of their cooperatives for the purpose of easier and more rational mutual management" (Nonic, 2004: 41).

The purpose of these cooperatives was **joint forest management**, guarding of forests and pastures and they were established voluntarily except in cases of ownership under forests with protective function. Apart from existing laws and regulations, by which cooperatives were established: "... in terms of their implementation, there was no adjustment of certain declarations", which slowed or even blocked establishment of cooperatives (Nonic, 2004: 41).

After WW II, a certain form of "cooperative approach" was established and laws and regulations, which enabled organizations of forest owners, were passed. However: "...even though Law gave a possibility for voluntarily organizations of private forest owners within agricultural cooperatives organizations of joint work, which managed forests as social property", it can be concluded that this possibility was never realized, and forest cooperatives were never formed (Nonic, 2004: 43).

Recently, during the course of the joint project activities of the Food and Agriculture Organization of the United Nations and the Directorate of Forests, private forest owners became interested in associating, by which they would be strengthened in achieving their goals and in representing their joint interests (Milijic, 2007).

Two models of forest owners' organizations exist at the moment in Serbia:

- **community forest** model⁹³, which aims at joint forests management;⁹⁴
- **private forest owners' associations**, which aim on representation of members' interests (mainly economic).

No other organisation forms of private forest owners are present in Serbia yet (2008).

3.2. COMMUNITY FORESTRY

Community Forestry (*Gemeinschaftswald/Community forest*), based on community ownership was developed in Austria (*Vorarlberg*), based on forest owners who were not farmers. Agricultural communities (*Agrargemeinschaft*) are good example of successful joint forest management by non-

⁹² A legal obligation of forest-management plans for private forests: "...which deadlines for preparation are prolonged to present days, is one of the basic reasons that private forests did not play almost any role in the economic development of our Republic. With such conditions related to the management of private forests, one can not speak about their modern management and their role in economic prosperity, nor can their functions . be optimally used for improvement of environment" (Drazić, 1991).

⁹³ Corporate Forest / Community Forest is applied here in the sense of FAO (2000): the formal type of organization in which individual ownership is transferred into shares of members. The entire membership area is then jointly managed.

⁹⁴ "Joint forest management" is applied here in the sense of FAO (2000): it represents contract based agreements between a defined number of owners of forest land to create a larger joint property by the merger of smaller individual units.

farmers. They also exist in other regions of Central Europe e.g. in Burgenland (Urbarialgemeinden) and in Thuringia (“Waldgenossenschaften”). The internal structure of these forest communities is different, but a role in ownership, mutual responsibilities and possibilities for forest management are common for all of them (Illyés, Nießlein, 1997).

The forest community (*Sumska zajednica*) in Beocin was established in 1903 by 79 owners. They purchased 509 acres (about 193 ha) of the forest “*Plemicko dobro*” on Fruska Gora (from Beocin to peak Brankovac) from three Austro-Hungarian nobleman.

The goal of the Association was to help members, who were mainly poor peasants, to secure some additional income and satisfy their needs for wood for their households through common management of the forests (Nonic, 2004).

The forest community has predominated as the only one in the region many historical changes (changes of state and their administrative requirements) and therefore presents a unique value even on the European scale. It has today 77 members, including women can be found in contrast to the 1903 situation. The ownership of these forests is divided into so-called “**ideal parts.**” All the owners have a certain number of those ideal parts originating from conditions of the purchase in 1903 and inheritance since then and trade among members. Ideal parts must remain in ownership of either the members or the Community. . No owner is allowed to **sell** his/her parts to outside persons, but just to other members. Assembly of members decides who can buy a part of forest offered for sale. . Those with the smaller shares have priority. If no one is interested, the organization buys itself the offered share. **Because of this regulation no change of ownership or the total area was registered in cadastre during 100 years of its existence.**

Based on the size of their shares, the owners dispose of different shares in the produced fuel wood and timber. The distribution of shares shows that the vast majority of the owners have small shares as only two have larger shares than one “ideal part” (T-3.1).

Ownerships and the right to manage the forest are determined with an **initial contract** made on the occasion of establishing of the Association. This sets that the owners will “jointly possess and enjoy the forest”, whereas wood distribution is based on the owned ideal portions. Today similarly, the principle of wood distribution is the division of 552 m³ into 46 integral parts, resulting that there are 12 m³ per ideal part share. The rest of the harvest will be sold and profits will be divided according to the shares again.

T-3.1. CURRENT PARTICIPATION OF THE OWNERS IN FOREST COMMUNITY

SIZE of forest part	Number of owners	Number of ideal parts	Part for distribution (m ³)	
			per owner	total
1 1/2	1	1.50	18	18
1 1/4	1	1.25	15	15
1	21	21.00	12	252
3/4	1	0.75	9	9
2/3	2	1.33	8	16
1/2	27	13.50	6	162
1/3	12	4.00	4	48
1/4	8	2.00	3	24
1/6	4	0.67	2	8
Σ	77	46.00	—	552

SOURCE: Our Century (2003)

The entire area is part of the National Park “*Fruska Gora*”, mostly in level II of **protection**. This means that all management activities are determined by the corresponding **Forest Management Plan** and by the Spatial Plan of Fruska Gora.

The owners so far have respected the determined silvicultural and harvesting regime. At present there is a forest engineer – who is also a member - in charge of technical forest management tasks.

3.3. PRIVATE FOREST OWNERS' ASSOCIATIONS

As mentioned before, numerous workshops for private forest owners within the FAO projects⁹⁵ have resulted in an increased interest of owners for associating. During 2006, several **private forest owners' associations (PFOA)** were formed: Rastiste-Bajina Basta, Milicinica-Valjevo, and Podgorac-Boljevac, followed by three more in Bor municipality: Zlot, Krivelj and Brestovac. In May 2007, the seventh association was established, in Bigrenica, Cuprija municipality. By the end of 2007 two more associations were formed: Selacka, – Zajecar Municipality and Negotin – Negotin municipality. In February 2008 the association Mackov Kamen was formed in Krupanj municipality in Western Serbia. The associations are NGOs and **their statutes** and overall goals are very similar (Milijic, 2007). They aim to represent the interests of their members and not on joint forest management. Every owner manages his own forests, while the association coordinates joint works like forest infrastructure, and joint marketing activities. Training and cooperation with other associations and institutions is carried out jointly.

An overview of the private forest owner associations is given in table T-3.2.

T-3.2. PRIVATE FOREST OWNERS' ASSOCIATIONS IN SERBIA

Association – Municipality	Year of Establishment
Rastiste – Bajina Basta	2006.
Milicinica – Valjevo	2006.
Podgorac – Boljevac	2006.
Zlot – Bor	2006.
Krivelj – Bor	2006.
Brestovac – Bor	2006.
Bigrenica – Cuprija	2007.
Selacka – Zajecar	2007.
Negotin – Negotin	2007.
Mackov Kamen – Krupanj	2008.

SOURCE: Milijic (2007)

Data on **forest area** of associated forest owners are available for associations of Bor and Boljevac municipality, and they are presented in table T-3.3.

T- 3.3. FOREST AREA OF ASSOCIATED OWNERS IN BOR/BOLJEVAC MUNICIPALITY

Nr.	ASSOCIATION	MEMBERS	FOREST AREA (ha)	AVERAGE FOREST PROPERTY
1.	Podgorac	49	510	10.4
2.	Zlot	31	279	9.0
3.	Krivelj	21	132	6.3
4.	Brestovac	23	117	5.1
Σ	Total	114	1038	9.1

SOURCE: Milijic (2007)

⁹⁵ FAO project FAO/TCP/YUG/2902(A): „Institutional Development and Capacity building for the National Forest Program“ (www.forestserbia-fao.sr.gov.yu) and FAO project GCP/FRY/003/FIN: “Forest Sector Development in Serbia“.(www.forestryprojectserbia.org).

Basic data on the **average size of forest property** of associated forest owners shows that their forest properties are larger than the Serbian average (**T-2.2**). This can be explained by the reason that active owners of larger properties oriented to entrepreneurship in forestry have joined the association. They aimed explicitly at furthering their economic interests.

Further development of PFOA will eventually lead to establishment of **forest management associations**. Some associations like PFOA Podgorac is considering this possibility and has progressed in that sense by making the efforts in developing a forest management plan for the whole associated forest area.

Even though all existing PFOA have been formed in the past two years, some of them like **PFOA Podgorac** presents a good example to other associations and unorganized forest owners. They perform the following activities: 1) representation of the members' interests, 2) joint work on forest infrastructure, 3) joint forest management, 4) joint marketing of forest products. This association has 49 members owning 510 *ha* of forests. They do charcoal production, timber trade and services in state forest harvesting as contractors to Public Enterprise "Srbijasume". Representatives of PFOA Podgorac have participated in preparation of *Forest Development Strategy of the Republic of Serbia*, and the *National PEFC* standard. They have also applied for state financial incentives for forest road construction and training for the members.

Other associations are less active at the moment. Some of them were established but members are having communication problems with their activities, while others like association in Bor municipality (Krivelj and Zlot) try to rely on experience of PFOA Podgorac and cooperate with it. As a result of cooperation between PFOAs Podgorac, Zlot and Krivelj, and National Alliance of Slovenian Forest Owners, with support of FAO project, Directorate of Forests, and PE "Srbijasume" a visit of Slovenian forest owners and entrepreneurs to the these associations was organized in April 2007. The Serbian owners visited Slovenia in August 2007.

The **example** of PFOA Podgorac clearly shows that establishment of a well-organized system of state support (financial, advisory and technical), can encourage activities of associations and stimulate unorganized forest owners to associate. However this process needs more time to develop.

Although there are ten PFOAs, an **umbrella organization** of forest owners in Serbia has not yet been established. This can be explained because most of the local associations are not working strongly and members are not willing to support them or do not see clear interest and benefits from such a national level organization. The present forest legislation is not supportive enough for that while the local members do not have capacities and defined clear interests to succeed. However, some initiatives exist to establish an umbrella organization which deserves further support of the state administration.

4. THE RELEVANT FOREST POLICY PROCESS IN OVERVIEW (NFS/NFP)

Forest policy and organization of forestry in Serbia during the last 15 years has been built on a **centralized** institutional framework, as laid out in the 1991 *Law on Forests*⁹⁶. However, in the context of the political and economic changes after 5th of October 2000, as well as reform processes within the public administration, significant changes also occurred in the field of forestry (Nonic *et al*, 2006).

After the political changes in Serbia, the Serbian forest sector is not fully reformed, especially in deregulation and privatization. Significant steps were made in establishing a strategic framework for the development of forestry in general culminating in the formulation of the National Forest Program of Serbia.

⁹⁶ *Law on Forests*, 1991, Official Gazette of the Republic of Serbia, №. 46/91, 83/92, 53/93, 54/93, 67/93, 48/94, 54/96, Belgrade

4.1. OVERVIEW OF THE FOREST POLICY PROCESS

In November 2002, the forestry administration's supervision was transferred from the Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management to the newly established Ministry for Protection of Natural Resources and Environment. A Deputy Minister in charge of the Directorate of Forests assists the Minister.

The Directorate of Forests is appointed with the administrative functions for forestry. The operational and management responsibilities of state forests have been devolved to PE "Srbijasume" and since the beginning of 2003 to PE "Vojvodinasume"⁹⁷. It became common knowledge in the Serbian forestry sector, that, most of the institutional shortcomings in the forest sector derive from the lack of a declared forest policy and an outdated legislative framework. This is strengthened because forestry institutions are not structured, staffed and equipped to deal with the challenges that are emerging in the sector. The country is also under pressure to make sustained efforts to achieve its policy goal of the accession to the European Union.⁹⁸

The Government of the Republic of Serbia approached the Food and Agriculture Organization of United Nations and asked for support in the development of a modern forest policy and related legislation frame to achieve sustainable development of the forestry sector. In April 2003, the technical cooperation program - FAO project FAO/TCP/YUG/2902(A): „*Institutional Development and Capacity building for the National Forest Program*“, started. It lasted 18 months with the basic goals of development of a national forest policy and forestry legislation. It was also aimed at establishing a modern forestry administration equipped with the necessary institutional tools and capable staff to promote and ensure sustainable and participatory management of the country's forest resources in a market oriented economy. Further, it tried to provide elements of a nationally controlled national forest program consonant with the national development and environmental action plans.

The specific objectives of the Project were:

1. to draft a forest policy and strategy for the forestry sector;
2. to revise the existing forest law or draft new legislation harmonized with other national legislation and recent international commitments made by the Serbian Government;
3. to design a self-reliant forestry institutional framework capable of providing leadership for sustainable development of the sector, including private forestry development;
4. to strengthen national capacities for policy and program development.

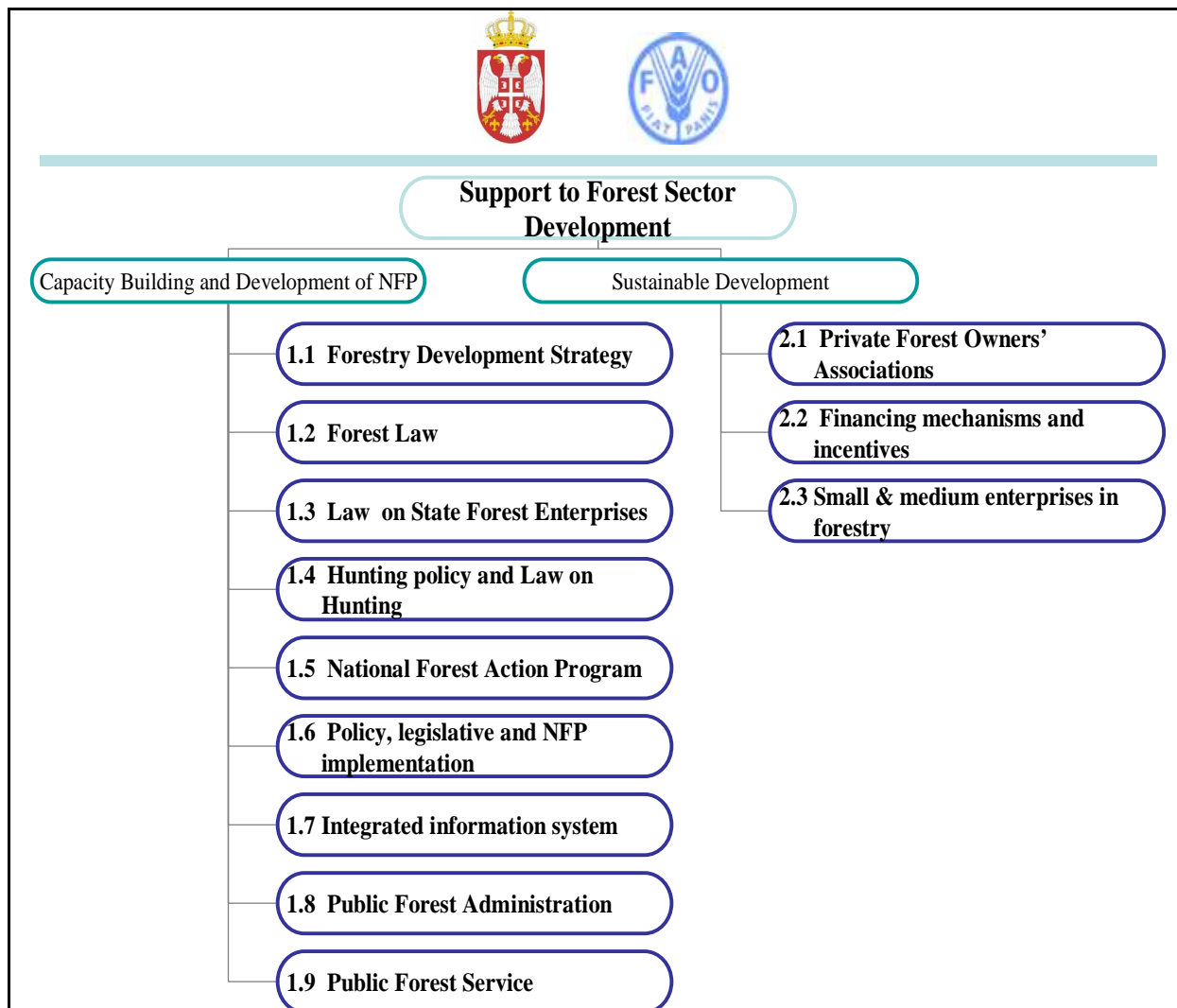
Analyses of the forestry legislation were made, resulting in first proposals of legal steps to address problems. Also capacity building on the use of participatory approaches in forest policy making took place.

In July 2005, a second FAO project started as a follow up activity entitled: "*Forest Sector Development in Serbia*" (GCP/FRY/003/FIN). This project continued the efforts of the Directorate of Forests to support sustainable development of the forestry sector. Finances came from the Government of the Republic of Finland. The basic goals of this project are presented in chart C-4.1.

⁹⁷ According to the *Law on Establishing Jurisdiction of Autonomous Province* from 2006, Official Gazette of the Republic of Serbia No. 6/02.

⁹⁸ www.forestserbia-fao.sr.gov.yu

C- 4.1. OBJECTIVES OF FAO PROJECT: “FOREST SECTOR DEVELOPMENT IN SERBIA”



SOURCE: Project “Forest Sector development in Serbia” (GCP/FRY/003/FIN)

4.2. OVERVIEW OF FORESTRY DEVELOPMENT STRATEGY

In July 2006 the *Forest Development Strategy of the Republic of Serbia*⁹⁹ was prepared and adopted. As the Strategy says: „...to date the Republic of Serbia has not had a comprehensively founded and defined development strategy by such document. The strategy has been defined by legal regulations and individual strategic documents, as a base of the forests sector development“ (2006/b: 8).

This document represents a basic strategic and development document of the Serbian forest sector, and by it, the State has determined the principles, development goals and the measures of implementation. It set the framework and demands for intuitional reform and redefining of relations, roles, and responsibilities within the complete Serbian forestry sector. The basic goals of the Strategy are:”... conservation and enhancement of forests’ condition and the development of forestry as an economic branch” (2006/b:12), and „...to increase contribution of the forest sector to the economic and social development of the Republic of Serbia“ (2006/b:14).

The Strategy addresses the following **principles** (2006/b):

- sustainability;

⁹⁹ Official Gazette of the Republic of Serbia №. 59/06, Belgrade.

- forest multi-functionality;
- role of forestry in rural development;
- relations between forestry and the public;
- stakeholder participation;
- increase of forest area and productivity;
- forest management principles;
- tasks deriving from international commitments and agreements;
- forest degradation and environmental impact assessment;
- conservation of forest health;
- research, education and training;

The Strategy defines the **role of the State** in the forestry sector development, the role of the forestry sector in economic and social development, conservation and enhancement of environment and nature. In addition, the Strategy defines the links between the State and private forests. Also aspects of game management were addressed. This document defines **development goals** of the public relation work, of the international and regional cooperation, research, education and links to wood industry and timber market. The Strategy, also, defines key elements of implementation, as follows (2006/b):

- sector planning;
- investments;
- co-ordination between sectors;
- institutional reform;
- forestry legislation;
- international and regional cooperation;
- follow up and evaluation.

According to the Strategy, the **National Forest Program (NFP)** is the action plan for implementation: *"...implementation of the Strategy requires significant **financial and human resources**, and The Government will create the conditions for the continuous and stable investments in the forest sector through the process of implementation of the National Forest Program"* (2006/b: 26).

One of the key elements for support of the Strategy implementation is the **institutional reform** of the forestry sector. This reform will be based on (2006/b):

- redefinition of roles and responsibilities, on central, regional and local levels, and redefinition of relations between institutions in forest sector;
- increased role of the private sector in providing goods and services;
- development and strengthening capacities of NGOs on local level;
- definition of the role of forestry in rural development;
- transparency in the process of sector development.

The Strategy also links up to the legal tasks to be completed: *"...the new Forest Law will provide legal framework for the implementation of the Strategy and the National Forest Program. This will supersede the effective Law from 1991. The Government will also undertake activities on harmonization of laws¹⁰⁰ and regulations, which address the forest sector directly or indirectly"* (2006/b: 29).

¹⁰⁰ *Law on Environment Protection*, Official Gazette of the Republic of Serbia No. 66/04; *Law on Hunting*, Official Gazette of the Republic of Serbia No. 39/93; 44/93; 60/93; *Law on Waters*, Official Gazette of the Republic of Serbia No. 46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96; *Law on Agricultural Land*, Official Gazette of the Republic of Serbia No 49/92; 53/93; *Law on Inheritance*, Official Gazette of the Republic of Serbia No. 46/95; *Law on Public Enterprises and Activities of Common Interest*, Official Gazette of the Republic of Serbia No. 25/00, 25/02, 107/05 i 108/05; *Law on Local Self-Government*, Official Gazette of the Republic of Serbia No 9/02.

Accordingly, key issues of the new legislative framework shall be (2006/b):

- sustainable forest management;
- mechanisms for participation of stakeholders in forestry development;
- setting frames for coordination and sector planning;
- definition of roles and responsibilities of the forestry sector institutions and stakeholders including the State and enterprises for state forest management;
- definition of a functional financing system in forestry;
- definition of the model of a public forest service for private forestry;
- harmonization with international commitments already made.

Assessments of the effects of the proposed institutional reforms will also be performed as a part of NFP by applying the following success indicators (2006/b):

- maintenance of environmental services and biodiversity conservation;
- sustainable use of resources;
- economic growth including related other businesses;
- notable implementation of international commitments already made;
- organized private forestry, with established associations of private forest owners capable of active participation in decision-making;
- modernization of the state forest sector.

4.3. OVERVIEW OF LEGISLATIVE AND ORGANIZATIONAL SOLUTIONS

As a result of the first FAO TCP project a *draft Forest Law*¹⁰¹ was prepared. Propositions of this draft offer solutions to numerous **problems** of the forestry sector, with special attention to the following:

- overlapping rights and responsibilities of organizations;
- inefficiency in implementing sustainable forest management;
- conflicts of interest in performing certain tasks of public interest;
- unsatisfactory treatment of private forests, etc.

Solutions proposed include the following **measures** (2007/a):

- redefinition of roles and responsibilities and internal relations of sector organizations with clear functional separation (executive, control, supportive and function of ownership);
- establishment of new institutions –e.g. the **Agency for Forests**¹⁰² (Art. 69; Art. 70);
- definition of rights and responsibilities of state forest management organizations (Art.71- 79);
- incentives to organizing private forest owners and joint forest management, etc. (Art.69; Art. 70; Art. 80).

According to the Draft, **the Agency for Forests** will have the following tasks (2007/a, Art. 69):

- coordination tasks for all forests¹⁰³
- executive tasks¹⁰⁴;

¹⁰¹ *Draft of Forest Law* of the Republic of Serbia, version 5.0. (www.forestryprojectserbia.org), 2007.

¹⁰² Agency for Forests relates to all state and private forests. It should be an independent public forest institution under the authority of the related Ministry.

¹⁰³ Strategic and regional development planning in forestry and hunting, analysis of efficiency of legislative measures, coordination and responsibility for planning, preparation and evaluation of annual plans for the use of financial means, monitoring of forest health, works on forest protection.

- advisory affairs and affairs of education and training¹⁰⁵;
- affairs of incentives¹⁰⁶;
- development tasks¹⁰⁷;
- tasks for forest promotion¹⁰⁸, and other matters of public interest.

The proposition of the Forest Law also regulates financing in forestry (2007/a, *Art. 82-92*), along with conducting forestry work¹⁰⁹ (2007/a, *Art. 94-99*).

Parts of the draft of the Forest Law related to private forests will be more closely elaborated in the next chapters.

4.4. OVERVIEW OF NATIONAL FOREST ACTION PROGRAM

The Draft of the Forest Law defines a role of the **National Forest Action Program (NFAP)**, of the Republic of Serbia according to the Forestry Development Strategy (2006/b) being the action plan for implementation. The NFAP was passed in the Parliament of the Republic of Serbia and it is valid for a period of ten years.

The process of the NFAP development started with general **capacity building** for determining the elements of the document. A separate study on “Financing and Forest Valuation” was prepared (2007/b). The Development of the national forest valuation methodology, the forest financing mechanisms and incentives was done by international and national consultants. In the framework of the consultant’s mission, the situation and needs were first assessed and discussed with stakeholders. The study consists of two parts, one on valuation and one on financing.

The forest valuation sub-study provided a new valuation methodology for forest products and services, based on their total economic value (TEV) in a certain year. Results of the valuation showed that the TEV of the non-wood forest products and services was 5 – 8-times higher than the value of the wood products. For ecological and social forest functions, this result serves as a basic justification for the claim of increased public financial support. This money is needed for the maintenance and enhancement of the public forests.

The forest financing sub-study has provided, scenarios for forest and forest financing support needs. The scenarios have been developed for the implementation of the new Forestry Strategy (FS) and the Draft Forest Law and serve as a framework for developing the NFAP. Both, the potential self-financing and the public financing sources have been taken into account for covering the needs. The public financing increase is certainly one of the basic preconditions for that and for sustainable forest development including conservation.

¹⁰⁴ This consists of coordination on conducting indirect measures of support, work on forest protection and procurement of reproductive material.

¹⁰⁵ This consists of analysis of needs and development of educational programs for professional affairs of Public Forest Service, coordination of education for executive tasks performed by specialized institutions.

¹⁰⁶ This consists of organization and responsibility for realization of direct measures of support provided to private forest owners, their associations, small and medium enterprises and coordination of indirect measures of support (advising, tree marking, professional and technical tasks, education and training).

¹⁰⁷ This consists of development of analysis ad standards, cooperation on basic and applicative research, transfer of knowledge, development work according to needs of the Public Forest Service.

¹⁰⁸ This consists of promotion for the use of means for forest protection and improvement, support for public participation in processes of sustainable forest management, preparation of professional literature, information and documentation needed for sector needs, promotion of stakeholder participation in planning and the decision-making process.

¹⁰⁹ A precondition for performing professional tasks in forestry is the **license**, issued by the **Chamber** of Forest Engineers of the Republic of Serbia, a new institution proposed by this Law.

The results of these studies serve as background for the promotion of the public importance of forests in Serbia and, justify proposals made for public finances. The proposed forest valuation methodology should be implemented and further developed. A regular system of national forest accounting or valuating shall be established and supported by data within the regular forest inventories. The methodology and results of forest financing scenarios will be used for the NFAP and other strategic planning.

NFAP proposals related to improvement of the public forestry administration and public forestry service were developed by international and national consultants for forestry inspection; public forestry extension and organization; services for private forest owners and public forestry organizations. In addition training was organized for core groups of inspectors and forestry extension specialists and there were organized study tours to selected countries. Questionnaires were used to identify training needs for private forest owners' extension services and situation analyses were performed. Education plans for the Inspection Service and for the Service for Private Forests (within PE "Srbijašume") were also developed.

The education of trainers was organized for candidates for the forestry inspection and extension core group. This aimed at contemporary forestry participation, extension and group promotion methods, as well as some concrete forestry operation training examples (e.g. presenting how certain forest operations could be performed in proper way). As a result of the capacity building process, 13 candidates were qualified as trainers. Capacity building of inspectors and forestry extension specialists was done with regional capacity building workshops. This focused on practical application of forest law with special emphasis on changing to a more advisory and a less restrictive role for the forestry inspector. The following issues were tackled: communication with private forest owners; forest owners' rights and obligations including churches (e.g. monasteries), and implementation of forest management plans for private forests.

There were two trainings of foresters organized from the Inspection Service and the Services for Private Forests (within PE Srbijašume and PE National Park Tara) aimed at forestry communication, participation and extension approaches. 51 inspectors and forestry engineers passed through that training.

Related to organizational issues the following activities were done:

- systematization of posts within the Directorate of Forests, including forestry and hunting inspections including descriptions of the posts, and guidelines for performance assessments .
- Proposal for a new coordination unit for private forestry support,
- Proposal of a new organization concept of the Service for Private Forests within "Srbijašume", adapting the hierarchical organization and improving the functioning of the Service. This also includes guidelines for performing individual services for private forests. To increase operational efficiency of the services for private forests, purchasing of their necessary equipment has already started.
- The final study was worked out for the organization of public forestry administration & service and the support for the private forest sector.

Further capacity building will be taken over by the national core group (coordinators of inspection and extension services) of trainers who will transmit their knowledge of methods and approaches to other forestry inspectors and extension specialists. Then the Inspection Service and the Services for private forests should start to change in functional terms, e.g. by becoming more preventive than repressive, or more offering more extension services than administration to forest owners. In the Forestry and Hunting Inspection the reduction and re-description of inspector's posts was proposed. The surplus staff will be used for establishing of the coordination unit or for an independent coordination service within the new Agency for Forests.

The strategic-planning framework for implementation of the organizational and functional reforms was prepared in the draft NFAP for which the Organizational Study served as a background paper. Further organizational reforms, such as the establishment of the Agency for Forests and empowerment of additional private forestry organizations, depend on the adoption of the Draft Forest Law (Nonic

2007). Other reforms such as service for Private Forests within PEs, seems to be dependant on the PEs' internal restructuring which has not yet started. The organizational and functional reforms highly depend on forest legislation and related public finances and could only be feasible if corresponding political support is assured.

Further topics elaborated within the NFAP are the followings¹¹⁰:

1. **Ecological and social functions of forests, including:**
 - Utilization and conservation of forestland and surroundings;
 - Conservation of biodiversity and monitoring;
 - Protection and monitoring of forest vitality;
 - Protection of forest soil from erosion and improvement of watershed protection;
 - Reduction of climate change (based on Kyoto guidelines);
 - Protection and sustainable management of nature protection areas;
 - Improvement of recreation, tourism, health, aesthetic values, etc..
2. **Productive forest functions and utilization of forest products, including:**
 - Utilization of forest products (by ownership categories);
 - Aforestation and silviculture (by ownership categories);
 - Biological reproduction of existing high and coppice forests (by ownership categories);
 - Improvement of damaged forest stands (by ownership categories);
 - Procurement of reproductive material and conservation of genetic resources;
 - Construction and maintenance of forest roads (by ownership categories);
 - Support for marketing development and sustainable utilization of forest products and forest certification;
 - Support for development of forest industry.
3. **Organization of Public Forest Administration, Service and support, including:**
 - Development of Public Forest Administration and Service (central and operational level for state and private forests);
 - Support for private forest owners and their associations;
 - Support for small and medium enterprises in forestry.
4. **Forest management planning, monitoring, valuation and promotion, including:**
 - Forest management planning (national, regional, operational level), inventory and cadastre;
 - Valuation of forest functions;
 - Monitoring of NFAP implementation;
 - Public relations.
5. **Education in forestry and development work, including:**
 - Plan of education in forestry;
 - Plan of research in forestry and development work.

Parts of the National Forest Action Program related to the private forest sector will be explained in detail in the next chapters of this study.

¹¹⁰ www.forestryprojectseriba.org

5. RECENT POLICY DEVELOPMENT IN PRIVATE FORESTRY

After the political changes in Serbia in 2000, significant reforms were made in establishing strategic and legislative frameworks for the development of forestry and in the formulation of a National Forest Program. While redefining roles and responsibilities within forestry, the importance of the **private forestry sector** is emphasized with special attention to development of an adequate advisory service for private forest owners.

Until 2006 in Serbia, there was no overall forestry development strategy, since strategic goals were implemented in legislation and certain documents¹¹¹. This changed with the development of the *Forest Development Strategy of the Republic of Serbia*¹¹².

5.1 STRATEGY

Related to status and concern for **private forests**, as declared in the Strategy: “...*the responsibility of the State in resolving almost all major issues about the growing stock, from the assessment of the state of the forest to the organizations of forest owners, requires the State initiative undertaken especially when the owners’ initiative is lacking, and a decisive executive role, to create a uniform attitude to forests regardless of their ownership form. The objective is the enhancement of private forests and the sustainable development of private forestry within rural development*“ (2006/b:19).

To attain this objective, the following measures are planned (2006/b):

- assessment of the state of private forests and development of a planning and control system for private forest management;
- professional and financial support for organizations of forest owners to strengthen their capacities for achieving sustainable forest management;
- creation of legal preconditions for a smooth implementation of sustainable management in cases of absentee forest management and owners,
- by creating the normative preconditions, the consolidation of private forest holdings will be enabled. It will be stimulated by measures of economic policy¹¹³ and further fragmentation of forest holdings will be prevented;
- the Government will optimally use available measures of economic policy and ensure the permanent and long-term financial means for stimulation of private forest management, to ensure protection and improvement of the condition of private forests.

The Strategy emphasizes the need for the development of **small and medium-sized enterprises in forestry (SME)**. The traditional significance of forests for residents of rural regions, primarily for satisfaction of their basic needs for firewood and timber, determined the forms of business in forestry and related branches.

The basic goal of establishment and development of small and medium-sized enterprises in forestry is to increase the contribution of forestry to economic and social development of the Republic of Serbia

¹¹¹ These are five year valid programs of forestry development (1996/a; 1996/b; 2000).

¹¹² During the two years of project activities (www.forestserbia-fao.sr.gov.yu) the accent was on defining the strategy, the draft of the new law on forests and optimizing the organizational structure of forestry institutions. Capacity development for the Directorate of Forests and more than 30 workshops took place. More than 400 representatives of different institutions were interviewed and a survey with 300 questionnaires was carried out on the problems and reforms needed within forestry.

¹¹³ To achieve these goals **measures of economic policy** in terms of financing are planned for: afforestation; silviculture measures in afforested areas until the time of first selective cuttings; regeneration of high forests; silviculture measures in high forests; sanitation of endangered forests; indirect conversion of coppice forests; direct conversion of coppice forests and reconstruction of degraded forests; construction and maintenance of forests roads. More detailed activities with costs are given in the *Study on Forest Valuation and Financing the Forest Valuation Sub-study* (2007/b).

(2006/b). According to the Strategy, SMEs in forestry should provide enhancement of living standards of Serbian citizens, especially in rural areas, increasing employment and regional development.

There are several other policies that influence private forestry such as *Agriculture Development Strategy*¹¹⁴, *the Strategy for Sustainable Development and Rural Development* that comprises elements of forest policy as part of rural development.

There is the *Strategy on Development of SMEs and entrepreneurship* for the period of 2003-2008¹¹⁵ for forestry and forest based industry SMEs

The main strategy is support for SMEs and entrepreneurship in priority sectors, institutional support for their interests, solving legislation impediments, financial support, education and training, export promotion, analysis, technical support and national promotion, implementation and evaluation of strategy. The forestry development strategy and other strategies should provide significant development of private forests in Serbia.

5.2. OVERVIEW OF EXISTING LEGISLATIVE AND ORGANIZATIONAL ASPECTS

Legislative aspects related to the private forest sector are defined by the *Constitution of the Republic of Serbia* from 2006, existing *Law on Forests* from 1991, and by the *draft of the Forest Law*¹¹⁶.

By the section 86th of the *Constitution of the Republic of Serbia*¹¹⁷, private and state ownership rights are equal and have equal legislative protection, however section 87 declares that all natural resources are goods of public interest and therefore are owned by the state. This section does not adequately define the status of private forests, since they are not considered as good of public interests. This represents a problem in passing of the new forest law.

In section 88 a difference between forest and forestland is defined, and forestland is not consider as a good of public interest, therefore private forestland can be used freely, and the law can limit the usage which can endanger environment or interests of other owners (2006/a).

5.2.1. Private forest owners

The existing *Forest Law of the Republic of Serbia* (1991), prescribes that „...forests as public welfare must be maintained, regenerated and utilized in such a way that their values and multiple benefits are conserved and increased, sustainability and protection is ensured, and increment and yield are permanently increased“ (1991, Art. 2). With this aim, forest regions were formed by the same Law „...to carry out rationally the measures of management in forests, woodland and other forest potentials in a defined territory“ (1991, Art. 5). They include both state-owned and private forests (1991, Art. 21). In this way, all forest management operations and tasks must be equally implemented in all forests, disregarding the category of ownership.

The current Forest Law was based on old concepts and designed for the political, social and economic conditions of the past decades of socialism. It contains no references to, nor does it address any resolutions adopted at international meetings held since UNCED in Rio (1992) on the protection and sustainable management of the environment, natural resources and forests. Nor are the implications of

¹¹⁴ *Strategy of Agriculture Development of the Republic of Serbia*. Official Gazette of the Republic of Serbia 78/05, Belgrade.

¹¹⁵ *Strategy of Development of Small and Medium Enterprises and Entrepreneurship in the Republic of Serbia*. Official Gazette of the Republic of Serbia, 45/03, Belgrade. It should use the potential of SMEs and entrepreneurship to contribute to the general Serbian development and also increasing numbers of new jobs, enhance income growth and to speed up regional development.

¹¹⁶ Draft of Forest Law of the Republic of Serbia version 5.0. 2008. (www.forestryprojectserbia.org)

¹¹⁷ *Constitution of the Republic of Serbia*, Declared on November 8,2006, Official Gazette of the Republic of Serbia 83/06.

the 64 international agreements and conventions ratified by the former Yugoslavia's (Socialist Federative Republic of Yugoslavia and Federal Republic of Yugoslavia) and the present Government reflected in the Law (Nonic *et al*, 2007).

According to the existing Law, obligations of private forest owners are (1991, *Art. 38; Art. 39; Art.47; Art.54*):

- to have a forest management plan;
- tree marking before felling performed by private forest service;
- obligatory compensation for logging which the owner pays to a private forest service of PE¹¹⁸;
- obligatory timber and fuel wood stamping and license for transport;

The Law does not even mention **indirect**¹¹⁹ and **direct**¹²⁰ measures of financial support for private forest owners. Moreover, **support** for private forest owners in Serbia is in initial phase and it is implemented through the FAO project, and its activities on capacity building of public forest administration and support for forest owners' associations. Activities are performed through workshops and education of forest owners.

The existing Law established PE "Srbijasume" (1991, *Art. 9*). Tasks of PE beside silviculture, forest protection, production of timber of state forests etc. consists of professional and technical tasks in private forests (1991, *Art. 10*). The State has entrusted PE "Srbijasume" and national parks with professional and technical tasks in all private forests which are in their jurisdiction. The existing model of technical support for private forest owners through a Private Forest Service within public forest enterprises proved to be inefficient as well as the previous one when support was provided through municipality services¹²¹. The Public Enterprises concerned do not have enough developed technical and organizational capacities. They lack the interest for successful performance of these duties in private forests, which is a significant obstacle for improvement of private forest management (Begus, 2006).

According to Begus (2006), the biggest lack of the current system of organizing professional and technical tasks in private forests is a clear **conflict of interest**. Since the major task of PE is state forest management, private forest issues cannot be in the first line of their attention. Performing services for private forest owners can cause conflicts of interest, since foresters cannot be independent in technical activities and advising (Begus, 2006)

Another problem is **financing** of service for private forests. That has not been adequately solved, and the situation is very complex. Every year the Directorate for Forests makes a contract with Public Enterprises, where professional and technical tasks for private forests - are defined. While there is Directorate of forests that pays certain amount of financial support to PE "Srbijasume", for technical activities in private forests, PE "Srbijasume" uses the money only for activities without any further control of activities at the end. This means about 1,2 million € every year for: making temporary yearly management plans, tree marking, stamping of wood assortments and issuing of transport documentation, controlling of work. done, activities about tending and protecting of private forests,

¹¹⁸ Every forest owner who performs logging in his forest is obligated to pay service fees of 3% of the commercial value of the traded logs. The fee is to be paid to the PE Srbijasume and will be accounted to the State Budget. From this source silviculture and forest protection measures will be financed. However, only measures in state forests were financed out of this source so far.

¹¹⁹ **Indirect measures of support** consist of constant and organized advisory activities, extension and training. There is also organisational support for associate private forest owners. The goal of those measures is to provide knowledge for performing work in their forests. Awareness rising on sustainable forest management is part of these activities. The owners' needs and expectations will also be addressed (Nonic, 2004).

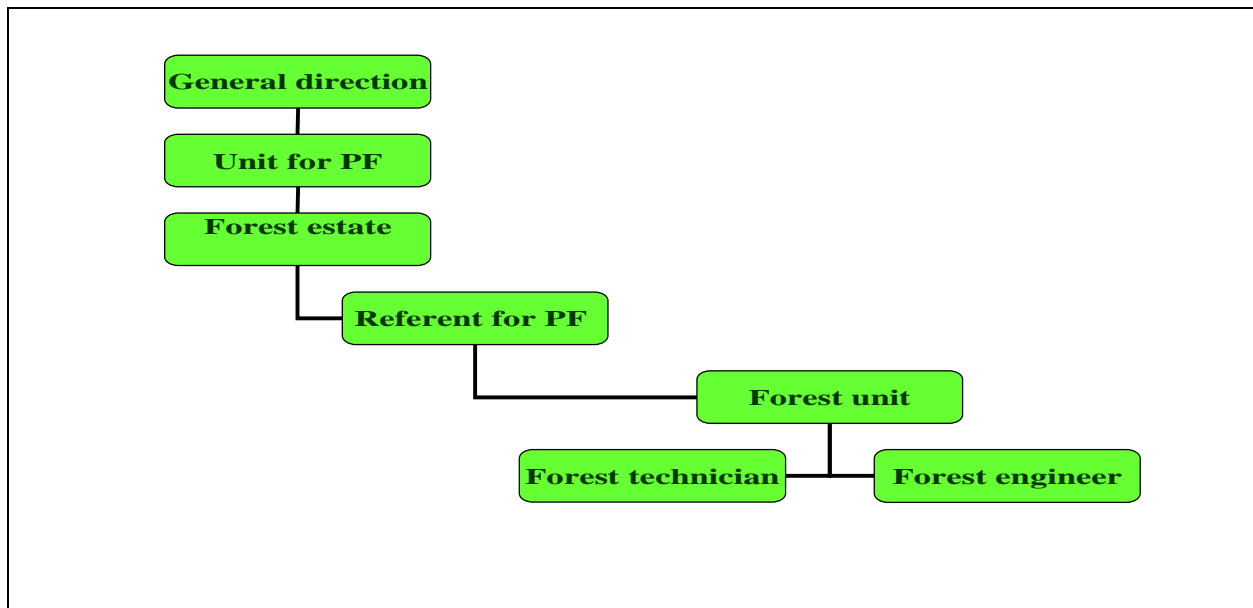
¹²⁰ **Direct measures of support** are related to those affairs in private forests, which cannot be financed by private forest owners (Nonic, 2004).

¹²¹ Before 1992, municipality services did all activities for private forests. In that period the Public Enterprise took over 500 foresters from municipalities who have been from that time paid by the state's budget.

preparing plans for forestation, evidence of work done, gathering of taxation data on parcels, education of forest owners. Mainly activities in administrative procedure have been provided (Nonic *et al* 2007).

Another serious problem is also the **inadequate organizational structure** (Chart - C.5.1), of service for private forests within the Public Enterprise “Srbijasume”¹²², which does not function as an independent department and, until recently, without personal to coordinate the work. This results in no vertical coordination and communication with regional and local levels of government.

CHART C-5.1. ORGANIZATION OF PRIVATE FOREST SERVICE WITHIN PE “SRBIJASUME”



SOURCE: Statute of PE “Srbijasume”(1992).

Private forest service is organized in four levels:

- I. **level:** General direction of PE forestry and nature protection. There is a Unit for private forests, headed by a Unit manager. Unit managers gather and process data from Forest estates and present it to the general and executive managers, and coordinate the work of skilled workers for private forests, which are in Forest Estates;
- II. **level:** In Forest estates, there is a service for Forest management planning and development in which the private forest service is situated. Tasks in private forests are coordinated by the skilled workers for private forests. The skilled worker works on annual private forest management plans and coordinates their implementation in forest estates and forest units.
- III. **level:** Forest Unit tasks in private forests are conducted by skilled workers within forest units. The Forest unit referent coordinates activities of foresters and organizes tree marking, forestation in private forests, forest protection, etc.
- IV. **level:** Forest engineers and forest technicians for private forests perform tree marking, timber and fuel wood stumping, control of logging and other activities within their jurisdiction. Forest engineers perform tree marking in high forests and forest technicians perform tree marking in coppice forests.

The current **number of employees** in service for private forests in PE “Srbijasume” is 320 and they are mainly forestry technicians. Their activities are mostly concentrated in tree marking, marking of industrial and fuel wood, and issuing of documentation for timber transport. Because of those duties,

¹²² When established in 1992 PE, “Srbijasume”, consisted of 7 sectors directorates and 27 forestry units. Today it has of 8 sector directorates and 17 forestry units covering the entire territory of Serbia (There are 66 management units).

they do not have enough time for other activities, and especially not for advisory activities. They also do not have adequate knowledge and skills (Begus, 2006).

Staff in the field is not motivated and material and financial working conditions are poor. Even if they would like to be educated and informed, they do not have any possibilities (Begus 2006).

Since a program for private forest management, which is obligatory under the Law on Forests (1991, Art. 24) is missing, PE performs professional and technical tasks in private forests according to annual management plans for private forests¹²³. Those plans are created by PE and approved by the Directorate of Forests. Annual plans cover the territory of forest estates, by municipalities.

However, **Forest management plans** are missing, so foresters do not have enough information about private forest property / forests, and consequently do not have a clear picture of the situation, which causes inadequate an approach to management of private forests. Communication between forest owners and foresters runs mainly from foresters to owners and is mainly about legal procedures. Extension service is limited because procedures are too complicated. Some extension work is done, mainly by tree marking, but it is not coordinated and organized.

The current organization of extension and technical services for private forests and the lack of an organized advisory service do not satisfy either owner's needs nor the State demands for sustainable stewardship and improvement of private forests. Reorganization of professional and technical service and the foundation of an advisory support service is a priority for further improvement of private forests as well as profits for the owners (Nonic *et al*, 2007).

5.2.2. Small and medium-sized enterprises in forestry

Until the year 2000, the **sector of small and medium-sized enterprises** has been developing very slowly in Serbia. The Law on Forests from 1991 prescribed the formation of an enterprise which will perform forest utilization by a contract with the Public Enterprise "Srbijasume". However, this was never realized and PE "Srbijasume" performed forest utilization by 2001.

The existing Law on Forests does not even mention the term "small and medium-sized enterprises" in forestry, and therefore no regulations related to SMEs are prescribed. Existing Law only defined a role of PE "Srbijasume", and proclaimed this PE as the only user and manager in state forests.

Until 2000, PE "Srbijasume", along with 27 forest estates that have performed forest management and utilization in state forests, owned four wood processing enterprises, and one enterprise which has produced food, mineral water and other agricultural products. Based on the program of economic, organizational and technological changes, a process of restructuring PE "Srbijasume" has started, with the following activities:

- privatization of branch enterprises;
- separation of non-core activities;
- renting forest mechanization with the right of buying to make employees into business partners;
- optimizing and reducing the number of employees through social program;
- reorganizing the parts of PE that have created losses.

Reorganization of PE "Srbijasume" intended to reduce the number of employees through a program allowing employees to become contractors and eventually business partners of PE while utilizing the forests.

¹²³ The forest management plan prescribes silviculture, protection and utilization of private forests by, municipalities. The Plan is valid for the year in which it is approved. First, the board of directors of PE approves those plans and then they must be approved by the Directorate of Forests ..

In 2006, 342 SMEs signed a contract with PE “Srbijasume” for forest utilization, and their structure is very heterogeneous¹²⁴.

Basic **characteristics** of SMEs in forestry are:

- large number of competing enterprises;
- almost all of their business is contracted with PE “Srbijasume”;
- they rely on moderate financial and technical means;
- enterprises are rapidly adapting to market changes;
- SMEs perform some activities for which they are not registered¹²⁵;
- family members usually manage and work in these enterprises;
- they do not usually have employees educated in forestry¹²⁶.

Regarding **other activities** in forestry, there are SMEs registered for:

- gathering and processing of non-wood forest products (charcoal, medicinal herbs, turpentine oil, mushrooms, wild berries, fruits, honey, etc.);
- services in tourism and recreation;
- hunting and fishing.

The most pressing **problems** of the SMEs are institutional and financial:

- a need for a clear definition of roles and models for establishing partnerships between the public and private sector in financing SME needs;
- a lack of the necessary financial means for direct and indirect support of the SMEs; a lack of institutions and human resources for coordinating supporting activities toward SMEs;
- a lack of adequate communication and information exchange between the Government and SMEs; need for raising awareness about innovations for enterprise competitiveness, and a need for promoting entrepreneurial activities in rural areas.

Institutions established in a model derived from the socialist period, were directed to perform services for large state enterprises, and as such, they are not capable to adjust to changed conditions of the market economy and orientation toward needs of small-scale forestry and SME, in a short period of time.

A typical example is the **Chamber of Commerce** and branch associations within it. All state enterprises and cooperatives along with state wood processing enterprises participated in this organization in the past. Today almost all production units are privatized (especially in the wood industry), and it is illogical that such a huge and rich institution maintains so much infrastructure just to provide services for a few state enterprises.

5.3. OVERVIEW OF PROPOSED LEGISLATION AND ORGANISATION

For a new law on forests is necessary to implement a Forestry Development Strategy. *The draft has been worked on since 2004.*

5.3.1. Private forest owners

In the draft forest law, some existing regulations on private forestry are maintained such as tree marking, compensation for cuttings, timber and fuel wood marking and licenses for their transport (2007/a, Art. 43; 45; 84). However, forest owners, and forest owners associations or their companies

¹²⁴ Internal data of PE “Srbijasume”.

¹²⁵ eg. have unregistered sawmills and charcoal facilities.

¹²⁶ Most employees in SMEs in forestry are not educated on forestry, meaning not qualified for the work which they perform (e.g. don't have license for forest mechanizational works).

can perform tasks of **public interest**. In that sense the new law, will give the owners the option to decide between service providers and specifies measures to support private forests owners (2007/a, Art. 79; 80).

A further new proposition is the establishment of the **Agency for Forests**, which will act as a public forest service (2007/a, Art. 69).

The proposed activities of the agency for forest related to private forests are (2007/a, Art. 70):

- professional and coordinating tasks¹²⁷;
- an advisory service for private forest owners;
- conducting measures of direct support for private forest owners through procurement of subsidies, coordination of work on forest infrastructure, and indirect support for private forests owners.

The new law prescribes that owners do the harvesting and protection of their forests and that advisory and technical tasks must be done by registered companies (2007/a, Art. 79).

It is planned to categorize forest owners based on the area of their forest property. Properties larger than 100 *ha* will be required to have a forest management plan. In addition, they are obliged to organize PFS or to have a contract with company registered for technical and advisory service in private forests (2007/a, Art.21). Owners of smaller properties must have a forest management program, and on their properties, technical services are to be performed by a registered company, which the state has appointed. Technical activities on small properties will also be financed by the State budget (2007/a, Art. 25).

The new law will also support organisations of private forest owners which can perform (2007/a, Art. 80).

- information activities in cooperation with the Agency for Forests, about programs, procedures, and possibilities for support to the private forest sector and rural development;
- direct coordination of support for private forest owners;
- technical and advisory activities in private forests;
- to represent the interests of private forest owners;

Associations of private forest owners, as well as the other forms of cooperation, and the implementation of forest policy measures, are important for achieving the goals of the Forestry Development Strategy of the Republic of Serbia.

However, realization of these measures, and the availability of finances, demands urgent legislative changes and building of institutional capacities.

5.3.2. Small and medium enterprises in forestry

The draft law recognizes existing entrepreneurial activities. **SMEs** can perform forest harvesting, silviculture, forest road construction, but they must be registered for these activities and must meet all conditions prescribed by the regulations (2007/a, Art. 44; Art. 99). It allows the establishment of consulting agencies in forestry, which can perform forest management planning, forest protection, silviculture, advisory and technical support to private forest owners and SMEs in forestry (2007/a, Art. 79). . Their employers must have a renewable license issued by the Chamber of Forest Engineers and Technicians (2007/a, Art. 94). These are regulations to further the development of SMEs in forestry. Basic regulations related to registration for businesses in forestry and licenses required for forest

¹²⁷ According to the Draft Forest Law, professional affairs consists of: 1) preparation of strategic and regional forest development and hunting planning; 2) analysis of efficiency of legislative articles, 3) preparation of legislative solutions; 4) preparation of other professional matters related to forestry sector; 5) formation and maintenance of informational system in forestry; 6) coordination and custody over forest management planning; 7) preparation and approval of annual financial programs; 8) coordination of the forest inventory and forest health monitoring and 9) control over performed activities on forest protection (2008, Art.70).

employees working in SMEs and consulting agencies should ensure the quality demanded by sustainable forest management. An **MA&D** (*Marketing Analysis & Development*) plan has been chosen as a possible approach in the work of the advisory forest service.

The basic purpose of the MA&D is to identify possibilities of establishment and work of SMEs in forestry. The basic goal of advisory support is to increase the contribution of forestry in social development of the Republic of Serbia (Nicholson *et al*, 2006).

Goals should be achieved by the following measures:

- expanding of capacities of the public forest service for advisory affairs on the national, regional and local level (Directorate of Forests/ Agency);
- support to establishment and development of SMEs in forestry.

The first measures should be implemented through education and capacity building for planning, implementation and coordination of establishment and development of SMEs according to the MA&D plan on central, regional, and local levels. **The second measure** will be implemented to enable owners of SMEs to successfully development their business according to the MA&D plan.

Establishment of SMEs in forestry and financial support for private forest owners and their associations represents a priority for the development of services and production . in forestry and the development of private forest sector.

6. PRIVATE FORESTRY IN THE NFP/NFS PROCESS

The State has recognized the importance of the private forest sector and its role is emphasized in the *Forestry Development Strategy* (2006). Measures defined in the strategy provide for development of the private forestry sector and, improvement of forests' condition and economic situation of their owners. In addition, they give perspectives for development of rural areas.

NFAP private forest sector measures include the support for the establishment and development of forest owners' associations, based on experiences of the previous TCP. The first activities were providing assistance in registering of new pilot PFOAs and promoting the association of forest owners by a number of workshops. Possibilities for establishing of regional associations of forest owners were also presented, along with possibilities for obtaining financing from the budget, as direct support for private forestry. A few projects for obtaining funds for building of forest roads were also prepared. The next activity was a visit of the Serbian PFOA and SME representatives (private forest owners and small businessmen) to Slovenian colleagues and vice versa.

The promotion of associations of forest owners, through the FAO projects, successfully contributed to the establishment of a number of new private forest owners associations on a pilot scale.

However, in order to successfully promote the interest in associating, direct support to PFOA should be provided. This should include the establishing of the associations opportunities for joint forest management and joint marketing of forest products. In addition, public financing should be assured and made available to FOA.

These measures were based on hiring of international and national consultants for coordination of SME activities in forestry extension; economic issues of SMEs, market research of SMEs and rural development activities of SMEs, on establishment, training and work of a core group for market analysis and development (MA & D) of SMEs, on experiences obtained from study tours, and exchange of experiences with a selected foreign partners, as well as on other project support.

During the FAO project “*Forest Sector Development in Serbia*”, the following activities were concluded:

- training of the core group of professionals for implementation of all phases of Market Analysis and Development (MA & D) for SMEs, and training of potential new businessmen in their aspects of the methodology, performed. A number of workshops were organized at central and local levels. As a result of the capacity building process, a number of candidates (7) were finally qualified as MA & D trainers. They also received certificates of attendance.
- local level workshops, with selected FOAs and their potential SMEs, were organized in order to identify needs and possibilities for establishing and development of new forest- based SMEs.
- technical support for pilot SMEs, based on the MA & D Plan (phase I - III) provided to all pilot SMEs (9) and concluded by finalization of five business plans for the most promising businesses (sawmill, tourism, two nurseries and production of mushrooms). Assistance was also provided in preparation of their documentation for obtaining initial state budget financing.
- Serbian translation of the complete version of the MA & D plan and descriptions of selected Serbian examples were prepared for publication and use.
- organizational and financial support for the visit of the Serbian FOA and SME representatives to Slovenian partners, and vice versa.
- two new SMEs (nursery and tourism) obtained funds from the Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management, to start and develop their new business activities.

The results of the capacity building activities based on the use of the MA & D plan, showed that the support was very successful on the pilot scale. The first two SMEs have also registered their activities and received funds from the state budget. However, such an extension support for a large number of individual SMEs could not be assured from the public forest service. The MA & D plan should be used as teaching material for extension officers or as a guide to potential entrepreneurs for their business development.

Although the forestry extension service did not have much capacity for SME extension and specialized institutions for SME support already exist in other sectors, the forestry service could only coordinate and support the use of planned public funds (for forest-related SMEs), and eventually, collaborate in the identification of promising products.

Propositions for the articles of the **National Forest Action Program**¹²⁸ related to private forests, private forest owners, their associations and small and medium enterprises in forestry will be presented, along with policy and legislative requirements for their implementation.

Due to problems of private forest management and the fact that forest resources have helped preserve the social peace, reduction of migration from rural areas, improvement of unfavourable demographic structure and overall improvement of living conditions in rural areas, private forestry development was set as priority in the strategy (2006/b). *The Strategy* commits the government to procure long-term financial support and adjust tax policy in order to improve forest conditions and aid development of the forestry sector by the following measures (2006/b):

- increasing of forest area;
- increasing of forest productivity;
- establishment of an efficient system of forest protection;
- construction, maintenance and optimal density of forest roads;
- encouragement of establishing and development of private forest owners’ associations;
- support for establishment and development of small and medium enterprises in forestry.

¹²⁸ According to the first presentation of selected institutions of NFAP, held at The Faculty of Forestry in Belgrade 23rd of April 2008, organised by the Directorate of Forests and FAO/GCP/FRY/003/FIN Project: “*Forest Sector development in Serbia*”.

Two basic principles were set for private forests, increasing public interest in principles of sustainable forest management and achieving of the owners' personal interests.

The most serious problems of the private forestry sector are:

- insufficient financial means for achieving of goals defined by the Forestry Development Strategy;
- management companies lack funds for realization of sustainable management principles;
- lack of support for private forest owners;
- annual financing policy is not based on strategic programs.

Solutions proposed by NFAP are:

- establishment of a Forest Fund;
- annual policy of financing forestry activities based on NFAP;
- existing financial means differently defined and used;
- procuring new sources of money;
- concrete support for development of private forestry;
- and connection with rural development funds.

The draft forest law, proposes the establishment of the Forest Fund (2007/a, Art. 82): „...with the purpose of realization of public interest and long-term objectives determined by National Forest Action Program”, and funds will be accumulated in a special account of the ministry responsible for forest resources. By the proposition of the Forest Law it is planned that funds for the Forest Fund will be procured from following sources (2007/a, Art. 83):

- fees for utilization of forests and forestland in State property;
- fees for conducting tasks of Public Forest Service in private forests;
- rental fees of state forest property;
- contributions for forestation and improvement of forest functions;
- incomes from selling state forests and forestland;
- budget of the Republic of Serbia;
- money procured by selling illegally obtained benefits from forests¹²⁹;
- fees for clear-cut in changing forest use;¹³⁰
- and other sources.

According to proposition of Forest Law (2007/a, Art. 90), funds of the Forest Fund, are to be used on the basis of the annual Government program, based on proposals from the Agency for Forests, for support in implementation of mid term and annual programs, and projects defined by NFAP.

And those programs refer to the following:

- forest reproduction¹³¹;
- construction and maintenance of forest roads;
- development work and support to project implementation;
- promotion of sustainable management.

¹²⁹ e.g. finances obtained by the Forest Administration from selling wood from illegal logging, when perpetrators receive court sentences and wood is confiscated.

¹³⁰ After clear cut and change of land use of forests there is compensation. This is to be paid directly into the Forest Fund.

¹³¹ **Forest reproduction**, as proposed in the Draft Forest Law consists of: 1) establishment of new forests, silviculture, forest protection, sanitation of damaged and degraded forests, forest regeneration, conversion of coppice forests, conservation, protection and utilisation of genetic fund of rare, endangered and valuable tree species and production of forest reproductive material.

It is planned that forest owners will be able to receive money from the Forest Fund for improvement of forest conditions through direct support in co-financing work. The planned share of the state in co-financing of certain activities is:

- for forestation: 40-90 %;
- for regeneration of forests: 0-80 %;
- for silviculture: 25-90 %;
- for reconstruction of degraded forest stands: 40-90 %;
- for indirect conversion of coppice forests: 90 %;
- for direct conversion of coppice forests: 50 %;
- for sanitation measures: 50 %;
- for construction of forest roads: 0-40 %.

According to the NFAP about 40 % of funds aimed for forest reproduction¹³², is intended for **private forest owners**.

Support for **private forest owners' associations** is planned, financed from the Forest Fund, through advisory support for establishment of interest organizations on regional and national levels and direct support for establishment of new associations on the local level.

Funds for forest management and labour protection will be available for organized forest owners. Approximately 1.4 % of the total ten-year funds for implementation of NFAP¹³³ are planned to be directed as support to private forest owners' associations.

Support from the Forest Fund is planned for development of **small and medium sized enterprises in forestry**, as advisory support, and support for the establishment and development of SMEs. Study trips and professional training will be also included. Direct support in co-financing work and procurement of necessary equipment is planned. Approximately 0.7 % of the total ten-year spending for implementation of NFAP is planned to be directed as support to the development of small and medium enterprises in forestry.

Planned measures of support for private forest owners and small and medium enterprises in forestry as well as the funds intended to this purpose can be a significant encouragement for the development of private forestry. However, realization of those measures depends on preparation and passing of necessary documents, especially the new forest law and the National Forest Action Program. National political issues and the willingness of certain interest group and decision-makers to support the reform of Serbian forestry and development of private forest sector primarily are also important.

¹³² By the professional basis of NFAP, ten-year needs for finances for forest reproduction are 450 million euros, which is 50 % of total financial needs for implementation of NFAP.

¹³³ Estimations for the total of the ten-year implementation of NFAP are 912 million euros.

7. SUMMARY

Based on the results of the National Forest Inventory forests cover 2.2 million *ha* in Serbia (2008). This corresponds to 29.1 % of the state territory. The total timber volume is approximately 362 million m^3 and the total annual increment exceeds 9 million m^3 .

Private forests are most abundant covering approximately 52.2% of the total forest area, followed with state forests, covering 39.8 % of the total forest area. About 8 % of forests are not yet determined in terms of ownership by the National Forest Inventory 2008.

Development of property rights in Serbian forestry and their organization must be viewed historically (Nonic, 1993). The property types and their changes are closely related to the social-economic conditions experienced in different ages of development. The development of forest ownership went through the stages of forest as a public source of welfare owned by the society in mid of 19th century. Different forms of forest ownership (private, communal, rural) were then formed by the end of 19th century and defined in the first Serbian Forest Law from 1891. After W W II, the process went on in the opposite direction, and social attention was drawn to state or public forest sector. However, it should be emphasized that private forest ownership existed in former Yugoslavia throughout the whole period after W W II, unlike most of “the Eastern European Block” socialist countries, although the usage of private forests was limited.

In 2008 the structure of private forests in Serbia shows a large number of forest owners, with corresponding small average forest properties in small parcels. The private forest sector in Serbia is characterized by high fragmentation of properties, a large number of parcels and owners, and by insufficient organization of forest management. Consequently, small sized private forests under today’s forest policy circumstances are a significant problem for efficient forests management therein. Whatever, their size, significant timber volume, and annual increment, which are similar to those of the state forests, stress their importance as resource.

Two models of forest owners’ organizations exist at the moment in Serbia - community forest model aiming at joint forests management and private forest owners’ associations aiming on representation of members’ interests.

The forest community (*Sumska zajednica*) in Beocin was established in 1903 by 79 owners. The goal of the Association was to help members, who were mainly poor peasants, to secure some additional income and satisfy their needs for wood for their households through common management of the forests (Nonic, 2004). The forest community has predominated as the only one in the region many historical changes (changes of state and their administrative requirements) and therefore presents a unique value even on the European scale.

During 2006, several private forest owners’ associations (PFOA) were formed. The associations are NGOs and their statutes and overall goals are very similar (Milijic, 2007). They aim to represent the interests of their members and not on joint forest management. Every owner manages his own forests, while the association coordinates joint works like forest infrastructure, and joint marketing activities. Training and cooperation with other associations and institutions is carried out jointly. Even though all existing PFOA have been formed in the past two years, some of them like PFOA Podgorac presents a good example to other associations and unorganized forest owners. The example of PFOA Podgorac clearly shows that establishment of a well-organized system of state support (financial, advisory and technical), can encourage activities of associations and stimulate unorganized forest owners to associate. However this process needs more time to develop.

Although there are ten PFOAs, a **national umbrella organization** of forest owners in Serbia has not yet been established. This can be explained because most of the local associations are not working strongly and members are not willing to support them or do not see clear interest and benefits from such a national level organization. The present forest legislation is not supportive enough for that while the local members do not have capacities and defined clear interests to succeed. However, some initiatives exist to establish an umbrella organization which deserves further support of the state administration.

One can see that many private forest owners manage their forests. The public forestry enterprises are entrusted with performing so-called professional and technical tasks in private forests the area they manage (PE “Srbijasume” and Pe “Vojvodinasume”). However, the current organization of extension and technical services for private forests and the lack of an organized advisory service do not satisfy either owner’s needs nor the State demands for sustainable stewardship and improvement of private forests. The biggest lack of the current system of organizing professional and technical tasks in private forests is a clear **conflict of interest**. Since the major task of PE is state forest management, private forest issues cannot be in the first line of their attention. Performing services for private forest owners can cause conflicts of interest, since foresters cannot be independent in technical activities and advising (Begus, 2006). Reorganization of professional and technical service and the foundation of an advisory support service are seen as priority for further improvement of private forests as well as profits for the owners (Nonic *et al*, 2007). At current, the Law does not even mention indirect and direct measures of financial support for private forest owners. Also the **constitutional status** of private forests is controversial, since private and state ownership rights are equal and have equal legislative protection but all natural resources are goods of public interest and therefore are owned by the state. This does not adequately define the status of private forests, since they are not considered as good of public interests. Moreover, support for private forest owners in Serbia is in initial phase and it is implemented through the FAO project, and its activities on capacity building of public forest administration and support for forest owners’ associations. Activities are performed through workshops and education of forest owners.

Forest policy and organization of forestry in Serbia during the last 15 years has been built on a centralized institutional framework, as laid out in the 1991 *Law on Forests*. After the political changes in Serbia, the Serbian forest sector is not fully reformed, especially in deregulation and privatization. Significant steps were made in establishing a strategic framework for the development of forestry in general culminating in the formulation of the National Forest Program of Serbia.

In July 2006 the **Forest Development Strategy of the Republic of Serbia** was prepared and adopted. This document represents a basic strategic and development document of the Serbian forest sector, and by it, the State has determined the principles, development goals and the measures of implementation. It set the framework and demands for intuitional reform and redefining of relations, roles, and responsibilities within the complete Serbian forestry sector. The State has recognized the importance of the private forest sector and its role is emphasized in the *Strategy*. Measures defined therein provide for development of the private forestry sector and, improvement of forests’ condition and economic situation of their owners. The Strategy emphasizes the need for the development of small and medium-sized enterprises in forestry (SME). The traditional significance of forests for residents of rural regions, primarily for satisfaction of their basic needs for firewood and timber, determined the forms of business in forestry and related branches.

The basic goal of establishment and development of small and medium-sized enterprises in forestry is to increase the contribution of forestry to economic and social development of the Republic of Serbia

The **National Forest Action Program (NFAP)**, of the Republic of Serbia according to the Forestry Development Strategy is the action plan for implementation. The NFAP was passed in the Parliament of the Republic of Serbia and it is valid for a period of ten years.

Two basic principles were set for private forests, increasing public interest in principles of sustainable forest management and achieving of the owners’ personal interests.

The most serious problems of the private forestry sector got identified during the preparation of the NFAP and solutions to those problems are foreseen. It is planned that forest owners will be able to receive money from its financial source, the Forest Fund, for improvement of forest conditions through direct support in co-financing work. According to the NFAP about 40 % of funds aimed for forest reproduction¹³⁴, is intended for private forest owners. Support for private forest owners’

¹³⁴ By the professional basis of NFAP, ten-year needs for finances for forest reproduction are 450 million euros, which is 50 % of total financial needs for implementation of NFAP.

associations is planned, financed from the Forest Fund, through advisory support for establishment of interest organizations on regional and national levels and direct support for establishment of new associations on the local level. Support from the Forest Fund is planned for development of small and medium sized enterprises in forestry, as advisory support, and support for the establishment and development of SMEs. Funds for forest management and labour protection will be available for organized forest owners. Approximately 1.4 % of the total ten-year funds for implementation of NFAP are planned to be directed as support to private forest owners' associations.

Planned measures of support for private forest owners and small and medium enterprises in forestry as well as the funds intended to this purpose can be a significant encouragement for the development of private forestry. However, realization of those measures depends on preparation and passing of necessary documents, especially the new forest law and the National Forest Action Program. National political issues and the willingness of certain interest group and decision-makers to support the reform of Serbian forestry and development of private forest sector primarily are also important.

LITERATURE

- BEGUŠ, J. (2006): *Report of International Consultant for Capacity Development of Public Forest Service and Private Forest Owners' Associations*. FAO/GCP/FRY/003/FIN Project "Forest Sector development in Serbia", www.forestryprojectserbia.org, Belgrade. (40 p.)
- (2006/a): *Constitution of the Republic of Serbia*. Official Gazette of the Republic of Serbia, № 83/06, Belgrade.
- DAMNJANOVIC, S. (1986): *Social and economical status of Private forest sector in Serbia*. Proceedings of the Conference: „Consulting about private forest management improvement and realization of social agreement of forestry development for the period of 1986-1990”. Associations of forest and wood processing engineers and technicians of the Republic of Serbia, Gornji Milanovac. (103-116)
- (2007/a): *Draft of Forest Law of the Republic of Serbia (version 5.0.)*. FAO/GCP/FRY/003/FIN Project "Forest Sector Development in Serbia", www.forestryprojectserbia.org, Belgrade (41 p.)
- DRAŽIĆ, M. (1991): *Analysis of situation and possibilities for improvement and enlargement of forests in private property*. Proceedings from symposium "Past, present and future of Serbian forestry as a factor of country development", Associations of forest and wood processing engineers and technicians of the Republic of Serbia, Belgrade. (51-63)
- (1996/a): *Forestry Development Program 1996-2000*. Public Enterprise for Forest Management "Srbijasume", Development and research centre, Belgrade. (135 p.)
- (2002): *Forestry Development Program 2001-2005*. Public Enterprise for Forest Management "Srbijasume", Development and research centre, Belgrade. (111 p.)
- (2006/b): *Forestry Development Strategy of the Republic of Serbia*. Official Gazette of the Republic of Serbia №. 59/06, Belgrade.
- (1926): *Forests in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenians. An annex to forest statistics*. Ministry of Forests and Mines, General Directorate of Forests, Belgrade. (29 p.)
- ILLYÉS, B., NIESSLEIN, E. (1997): *Új erdészeti politika piacgazdasági alapjai Magyarországon = Neue Forstpolitik in Ungarn auf marktwirtschaftlicher Grundlage*. Kiadványai/Erdészeti Tudományos Intézet 6, Hillebrand Nyomda Kft, Sopron. (368 p.)
- (1983): *Inventory of the forest fund 1979*. Statistical institute of the Republic of Serbia, Belgrade.
- JEKIĆ J. (1928): *Annexes for forestry history of Serbia*. Printing "Davidovića, Pavlovića and others", Belgrade. (367 p.)
- (1920): *Law on Forests*, from 30th of March 1891. – with amendments from 2nd of August 1898, 26 of January 1900 , 16th of May 1902. and 23rd of March 1904. Geca Kon publishing, Belgrade.
- (1930): *Law on Forests*. Ministry of forests and mines, Official Gazette No. 307-CXXX, from 31.12.1929, Belgrade.
- (1991): *Law on Forests*. Official Gazette of the Republic of Serbia, 46/91, 46/91, 83/92, 53/93, 54/93, 67/93, 48/94, 54/96, Belgrade
- MARINOVIĆ, M. (1923): *Forestry of our country*. Croatian printing company, Zagreb.
- MILJIĆ, V.(2007) *Structural and Social Characteristics of Private Forest Owners' Associations*, Forestry № 3-4, Association of Forest and Wood processing Engineers and Technicians of the Republic of Serbia, Belgrade. (119-128)

- MILIJIC, V., NONIC, D., RADOSAVLJEVIC, A., GRUJICIC I. (2007): *Associating Private Forest Owners as a Contribution to Rural Development of Serbia*. Proceedings of the International Conference „Integral protection of forests, Scientific technological platform“, Forestry Institute of the Republic of Serbia, Belgrade. (35-36)
- NICHOLSON, K., RADOSAVLJEVIC, A., ZARIC, V. (2006): *Mission Report on Development of Small and Medium Enterprises in Forestry*. FAO/GCP/FRY/003/FIN Project “Forest Sector Development in Serbia”, www.forestryprojectserbia.org, Belgrade. (50 p.)
- NIKOLIC, D., RAKOCEVIC, V. (1992): *Legislation in Forestry*. Monography “Forestry and Wood Industry through Centuries”, Association of Forest and Wood processing Engineers and Technicians of the Republic of Serbia, Belgrade. (159-182)
- NONIĆ, D. (1993): *Development of property rights in Serbian forestry*. Forestry № 3-5, Association of Forest and Wood processing Engineers and Technicians of the Republic of Serbia, Belgrade. (155-166)
- NONIĆ, D. (2002): *Rechtliche Regelung und Organisation in der serbischen Forstwirtschaft*. Experiences with New Forest and Environmental Laws in European Countries with Economies in Transition, Forstwissenschaftliche Beiträge Nr. 26, ETH, Zürich. (115-123)
- NONIĆ, D. (2004): *Organization of Forestry in Transition: Relations of State Forestry Institutions and Private Forest Owners*. Doctorate dissertation, Faculty of Forestry, Belgrade.(232 p.)
- NONIC, D., HERBST, P. (2005): *Fragen des Privatwaldsektors in Serbien*. Forstzeitung 7, Österreichischer Agrarverlag, Wien. (32-33)
- NONIĆ, D., RANKOVIĆ, N. (1997): *Ownership Transformation and Organisation of Management in Private Forests in Serbia*. 3rd International Conference on the Development of Forestry, Wood Science and Technology, Faculty of Forestry of Belgrade University, Belgrade & Mt. Goč. (569-575)
- NONIC, D., BEGUS, J., MILIJIC, V., RADOSAVLJEVIC, A. (2007): *Development of an Organizational System of Support for the Private Forest Sector in Serbia*. IUFRO Division VI Symposium: Integrative Science for Integrative Management, Extension Working Party 6.06-03, Sarriselka, Finland.
- NONIC, D., MILIJIC, V., MARKOVIC, J., RADOSAVLJEVIC, A. (2008): *Organisation of Private Forest Sector (Private forest owners & Small and medium enterprises) in Serbia: Legal and Political Aspects*. Proceedings of the 10th International IUFRO Symposium on “Legal Aspects of European Forest Sustainable Development”, Faculty of Forestry, Sarajevo.
- NONIC, D., PODUSKA, Z., MEDAREVIC, M., PETROVIC, N. NEVENIC, R.(2007): *Country Reports on Private Forest Ownership: Serbia*. Inter-cathedra Meeting of Forest Policy, Economics and Organization in South-east Europe, Faculty of Forestry University of Sarajevo, Sarajevo.
- NONIC, D., TOMIC, N, MARKOVIC, J., HERBST, P., KRAJICIC, D. (2006): *Organization of private forest owners in Serbia compared to Austria, Slovenia and other Central European countries*. Forstwissenschaftliche Beiträge Forstpolitik und Forstökonomie, Nr. 35; ETH, Zürich. (95-106)
- (2000): *Options for the Organization of Small Forest Owners in Central and Eastern Europe for Sustainable Forest Management*, FAO, Rome. (47 p.)
- (2003): *Our Century (Nas vek)*. Special Edition Prepared for 100th Anniversary of Establishment of Forest Community in Beocin: 1903-2003. ABM Economic, Novi Sad (24 p.)
- (1996/b): *Program for Protection and Improvement of Forests 1996-2000 with long term projection to 2050*. The Republic of Serbia – Forest Fund, Belgrade. (91 p.)

- RATKNIĆ, M., NONIĆ, D., RANKOVIĆ, N. (2000): *Models for organizing private forest owners*. Monography “*Condition, problems and management improvement in private forests*”, Ministry of Agriculture, Forestry and Watershed Management, Belgrade. (218 p.)
- SEEP, C. (2006): *Mission Report on National Forest Action Program*. FAO/GCP/FRY/003/FIN Project “*Forest Sector development in Serbia*”, www.forestryprojectserbia.org, Belgrade. (30 p.)
- SIMEUNOVIC, D. (1961): *Genesis and legal regulations on forest property in 19th century*. Herald of forestry and hunting museum, Book 1, Belgrade.
- (1940): *Statistic of forests and forest commerce for 1938*. Ministry of Forests and Mines, Belgrade. (151 p.)
- (2005): *Strategy of Agriculture Development of the Republic of Serbia*. Official Gazette of the Republic of Serbia 78/05, Belgrade.
- (2003): *Strategy of Development of Small and Medium Enterprises and Entrepreneurship in Republic of Serbia*. Official Gazette of the Republic of Serbia № 45/03, Belgrade.
- (2007/b): *Study on Forest Valuation and Financing the Forest Valuation Sub-study*. University of Helsinki, FAO/GCP/FRY/003/FIN Project: “*Forest Sector development in Serbia*”, www.forestryprojectserbia.org, Belgrade. (44 p.)



World Bank
PROFOR
Programm on Forests



Confederation of European
Forest Owners



Food and Agriculture
Organisation of the United
Nations

Conclusions of the Conference on
„The status of non-state forestry in South East Europe”
30.06 – 02.07.2008 in Skopje, Macedonia

Representatives of forest owner associations and state responsables from Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Hungary, Macedonia, Serbia, Montenegro as well as forestry experts from the Confederation (CEPF), Food and Agriculture Organisation (FAO) Netherlands Development Agency (SNV), Swedish International Development Agency (SIDA) participated in the conference and discussed a broad range of issues related to the management and administration of non-state forests in South-East Europe.

On the base of the conference outcomes participants conclude the followings:

The private forestry sector, with its production of timber, non-wood forest products and other marketable services as well as its provision of public services, has potential to contribute more extensively to sustainable development in South-East Europe. Economic incomes, employment opportunities and environmental values from private forest management are of common interest of the state administration and private forest owners.

Although the conference recognised different approaches on how to reach an improved contribution from the private forestry sector to sustainable development in the target countries, particularly with regard to the extent of required state regulations.

A trustworthy, transparent and regular dialogue between state administration and legitimated private forest owners representatives are an essential prerequisite for the implementation of the economic, social and environmental potential from private forestry. The conference recognised associations of private forest owners as important partners for achieving national forest policy goals and targets. National forest programmes are recognised as useful framework for implementing related strategies.

With regard to the management of non-state forests, participants recommend to:

- Build capacities on and apply coherent silviculture approaches and a comprehensive management of the natural resources in non-state forests;
- Aim for a sustainability of natural resources in non-state forests and their benefits for the society ;
- Diversify production and services with a strict allocation of incomes to corresponding costs and provide public forest services on the base adequate public financing;

- Organize cooperation of private forest owners through associations or other joint activities;
- Participate actively and regularly in policy decision making processes;

With regard to the legal and financial framework of non-state forests, participants recommend to:

- Include the various natural resources of forests (wood, game, mushrooms etc) comprehensively in private property rights in order to avoid any conflict of management interests;
- Limit restrictions of the property rights of private forests owners to the extent possible and focus limitations on subjects where use of private property rights goes in conflict with public interests in forest development; (e.g. protection measures, public access to forests etc.);
- Setup adequate mechanism for the financing of public forest services (e.g. “Green” income tax);
- Support private forestry through capacity building to private forest owner associations;
- Compensate economic losses caused by legal constraints of property rights through appropriate tools and procedures (e.g. tax exceptions, specific subsidies);
- Provide adequate tools for the implementation of private forest property rights (e.g. cadastre, forest inventories);
- Build capacities on the public understanding and individual acceptance of the legal definition of property rights in forests;
- Provide legal measures for land consolidation, e.g. through support to private forest owner associations, incentives for trading forest land etc.;
- Separate organizationally the controlling function of the state from the state forest management;
- Follow up and speed up the restitution process, according to national regulations;
- Involve private owners adequately into forest policy decision making, particularly to assist state institutions to recognize and consider specific issues of small-scale forestry.

Country participants express their intentions to take these conclusions as an input to their national forest policy processes and to lobby development within the country specific policy framework as best as possible.

Confederation of European Forest Owners

**European Forestry House
Rue du Luxembourg 66
B-1000 Bruxelles**

**Phone ++32 2 219 0231
Fax ++32 2 219 21 91
office@cepf-eu.org
www.cepf-eu.org**

cover photo: Atilla Lengyel

This publication was made available by funding received from the **World BankPROFOR Program**. The sole responsibility of its content lies with the publisher and the authors, the World Bank is not responsible for any use that may be made of the information presented therein.