

## V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА

### *1. Одређење проблема који закон треба да реши*

Овим Законом отклањају се проблеми у примени појединих одредаба Закона о шумама („Службени гласник РС”, бр. 30/10 и 93/12), пре свега у области планирања газдовања шумама, промета дрвета и овлашћења шумарских инспектора у циљу спречавања нелегалних сеча, права коришћења и промене намене државних шума и шумског земљишта, елементарних непогода у шумарству и поступања у циљу отклањања штетних последица, начина обрачуна накнаде за коришћење шума и др. Такође се одредбе Закона усклађују са Одлуком Уставног суда број ИУз-353/2009 („Службени гласник РС”, бр. 67/12) у вези са надлежностима Аутономне покрајине Војводине у области шумарства.

У области планирања газдовања постоји проблем великог броја планова прописаних важећим законом, без стварног стручног оправдања. Затим, уређују се одређена питања која важећим законом нису уређена (нпр. плански документ за државне шуме чија је површина мања од 100 ха). Када су у питању бесправне сече, важећим Законом о шумама из 2010. године укинута је овлашћење републичким шумарским инспекторима да контролишу промет дрвета, што се овим Законом решава. Затим, део државних шума је остао без корисника, јер су приликом приватизације ранијих друштвених и државних субјеката (задруге, друштвена предузећа), шуме изузете из приватизације јер по Закону о приватизацији нису ни могле бити предмет приватизације, те су тако остале без корисника. Ради се о неколико десетина хиљада хектара државних шума које немају корисника, па су изложене крађи и пропадању.

Омогућавањем рада Коморе инжењера шумарства стварају се услови да Закон функционише у делу који се односи на доделу и одузимање лиценци у шумарству, а што је повезано са стручним радом у шумарству.

### *2. Циљеви који се доношењем закона постижу*

Овим Законом постићи ће се унапређење стања и свих функција шума у Републици Србији, успостављањем јединственог система управљања шумама, јасног и једноставнијег система планирања газдовања шумама, контроле, дефинисања улоге субјеката шумарства, а све то уважавајући основне принципе одрживости, као и усклађивања различитих потреба и функција на истом простору.

Испуњење циља мерљиво је кроз параметре површина шума у Републици Србији, квалитета, количине дрвне запремине, затим кроз обим регистрованих и илегалних сеча, број поднетих пријава против почиоца казних дела по основу Закона и др.

Испуњење циља је мерљиво и кроз поступак националне инвентуре шума, која се врши једном у десет година, и када се може сагледати стање свих шума у Републици Србији по јединственој методологији.

### *3. Друга могућност за решавање проблема*

Поједини проблеми који се решавају Законом су постојећим прописима били уређени на други начин, који није дао резултате. На пример, у Закону о шумама из 2010. године укинута је овлашћење шумарским инспекторима да врше контролу промета дрвета, јер је

интенција тог закона била да шумарски инспектори надзор обављају у шуми, а да се прометом дрвета бави тржишна инспекција, у чијој је надлежности контрола промета роба уопште, као и полиција. Међутим, ово није заживело у пракси, јер тржишна инспекција, због недовољног броја инспектора с једне, и великог број производа чији промет контролише, с друге стране, нема капацитета да врши континуирану контролу промета дрвета, што је резултирало повећаним обимом бесправних сеча и продајом нелегално посеченог дрвета на стовариштима, без санкција по починиоце тих дела. Истовремено, саобраћајна полиција, која у склопу контроле саобраћаја контролише и возила која превозе дрво и пратећу документацију, је у случају да дрво није жигосано и није пропраћено одговарајућом документацијом о томе обавештавала шумарску инспекцију ради предузимања даљих мера, за коју шумарска инспекција нема овлашћења у важећем Закону о шумама. Стога се овим изменама и допунама Закона шумарским инспекторима даје овлашћење везано за контролу промета дрвета.

Затим, учестале природне катастрофе последњих година изазвале су велике штете у шумским системима, које корисници и сопственици шума нису у могућности да санирају без финансијске помоћи државе. Постојећи Закон о шумама претпоставља проглашење елементарне непогоде у складу са прописом којим се то питање уређује, како би се потом предузеле посебне мере на санацији последица које се финансирају из средстава буџета, односно Буџетског фонда за шуме. Међутим, најчешће елементарна непогода није проглашавана, из различитих разлога, упркос обиму штета, што је као резултат имало стање у коме се штете у шумским екосистемима не само не санирају, већ и уланчавају, продужавајући тако штетне последице по шуму на дужи низ година. Стога се наметнула потреба да се појам елементарне непогоде дефинише у смислу одредаба овог закона, те да се тако премости постојећи проблем.

#### *4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема*

Механизми који су неопходни за остварење наведених циљева могу да се успоставе само у виду законских норми. Поступак преноса права коришћења државних шума и шумског земљишта, као једну од измена Закона, могуће је уредити само путем закона, узимајући у обзир одредбу члана 8. Закона о јавној својини („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 88/13 и 105/14), којом је прописано да се правни режим грађевинског земљишта, пољопривредног земљишта, шума и шумског земљишта у јавној својини уређује посебним законом.

Дефиниција шуме, из које проистичу и све остале правне норме у Закону, мора бити утврђена у смислу одредаба овог закона. Планирање газдовања шумама, финансирање у шумарству, надлежност републичке шумарске инспекције, установљавање шумских подручја и др, морају бити уређени на јединствен начин, с обзиром да је шума добро од општег интереса, а што је могуће само путем закона. Ефикасније поступање и брзо деловање у случају природних непогода је веома важно са становишта заштите шума, а што се омогућава овим законом.

У случају задржавања постојећег стања, ни један од идентификованих проблема се не би решавао, већ би се усложњавали проблеми, пре свега у сегменту смањења бесправних сеча, заштите државне имовине – државне шуме којима није одређен корисник

#### *5. На кога ће и како ће утицати предложена решења*

Предложена решења ће утицати на кориснике и сопственике шума, затим на рад републичке шумарске инспекције, судова, као и на друштво у целини.

На кориснике и сопственике шума директно ће утицати одредбе које се односе на планска документа у шумарству, тако што ће у случају природних непогода израђивати санациони план, као обавезан документ. Такође, годишњи план газдовања шумама ће израђивати у складу са одредбама овог Закона.

На рад републичке шумарске инспекције директно ће утицати увођење новог члана којим се контролише промет дрвета, што је надлежност инспекције. Такође, судови који поступају по пријава поднетим по основу овог закона, као директну меру ће примењивати обавезно одузимање дрвета и производа прибављених извршењем прекршаја прописаних овим законом.

Индиректно, Закон има утицаја на друштво у целини, јер се уводе мере којима ће се смањити обим бесправних сеча што треба да допринесе заштити природног ресурса од кога корист има целокупна заједница због његових општекорисних функција.

*6. Трошкови које ће примена Закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа*

Предложена решења неће створити трошкове како грађана тако ни привреде, односно малих и средњих предузећа, с обзиром да за спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна финансијска средства.

*7. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?*

Предложена решења ће створити додатне трошкове само за оснивање Коморе инжењера шумарства. С друге стране, ово ће омогућити да Комора, као струковно удружење, утиче на квалитет и професионализам у обављању стручних послова у шумарству, пре свега кроз механизам издавања и одузимања лиценце, кроз успостављање судова части и професионалне одговорности, као и кроз обуке и едукације које ће организовати за чланове.

Враћање овлашћења републичким шумарским инспекторима да контролишу промет дрвета смањиће обим бесправних сеча и тиме повећати уплате накнада за коришћење шума, које су приход буџета, а обрачунавају се у односу на легално посечено дрво.

*8. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција?*

Овим законом се не утиче на стварање нових привредних субјеката на тржишту и на тржишну конкуренцију.

*9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?*

Заинтересоване стране су сопственици и корисници шума, научно истраживачке и образовне институције у области шумарства, струковна удружења у области шумарства, покрајински органи надлежни за шумарство, сектор заштите животне средине и невладин сектор.

У поступку израде измена и допуна Закона одржано је више јавних расправа, на којима су учествовали представници наведених субјеката. Организована су два шира скупа, у децембру 2014. године у просторијама Друштва инжењера и техничара шумарства у Београду, и у априлу 2015. године у Пословној згради републичких органа СИВ III на Новом Београду, на којима су представници наведених институција износили своје примедбе, које су и у писаном облику достављене Министарству. Поред ових, одржан је и већи број радних састанака одвојено са

појединим субјектима, на којима су разматрани посебни аспекти Закона и њихов утицај на рад и интересе наведених субјеката. Део примедба је уграђен у текст измена и допуна Закона, а неке примедбе су одбијене, уз образложење од стране радне групе Министарства.

Званична јавна расправа је одржана у периоду од 3. јула до 22. јула 2015. године, на основу закључка Одбора за привреду и финансије 05 Број: 011-7221/2015. У периоду спровођења јавне расправе, Министарство пољопривреде и заштите животне средине – Управа за шуме је одржала три јавна скупа, на којима је представљен Нацрт закона свим заинтересованим учесницима и на којима је тим субјектима омогућено да изнесу своје коментаре.

Први скуп је организован 15. јула 2015. године у сарадњи са Покрајинским секретаријатом за пољопривреду, водопривреду и шумарство и ЈП „НП Фрушка гора” у Информационом центру Националног парка Фрушка гора на Иришком венцу, на коме је расправа Нацрта закона вођена са субјектима и лицима са територије АП Војводина. Следећи скуп је одржан 16. јула 2015. године у Шумарској школи у Краљеву, у сарадњи са Шумарском школом Краљево и ЈП „Србијашуме” Шумско газдинство Краљево, где су углавном присуствовали заинтересовани са подручја Расинског, Рашког, Златиборског и Моравичког управног округа, као и представници републичке шумарске инспекције. Последњи је организован скуп 21. јула 2015. године у Београду (Пословна зграда републичких органа СИВ III).

На одржаној јавној расправи изнета су позитивна мишљења о већини решења садржаних у Нацрту закона, као и већи број коментара и сугестија.

Радна група која је сачинила Нацрт закона размотрила је све пристигле коментаре и сугестије и прихватила и у текст Нацрта закона уградила одређен број тих сугестија, чиме је значајно унапређен текст Нацрта закона.

У вези с тим, прихваћене су сугестије које су се односиле на прецизирање и јасније уређење појединих одредби, затим на усаглашавање са стручним нормама и самим тим могућност примене прописаних норми, на унапређење одредаба које се односе на чување и заштиту шума, као и на казнене одредбе.

Прихваћене су примедбе које се односе на финансирање одређених послова из буџета Аутономне покрајине Војводина, с обзиром да је у поступку усаглашавања Нацрта закона са Одлуком Уставног суда о надлежностима АП Војводине део надлежности АП укинута и пренета на Републику Србију, тако да се и финансирање тих надлежности врши из буџета Републике Србије (праћење утицаја прекограничног загађења, доношење програма развоја шумарства, вршење националне инвентуре шума, извештајно – дијагнозно – прогнозни послови).

Прихваћен је предлог ЈП „Србијашуме” у вези рока усклађивања са одредбама Закона о јавним предузећима, тако што се рок продужава са предложених 90 дана на шест месеци.

Прихваћена је примедба Сектора за заштиту природе Министарства пољопривреде и заштиту животне средине, да се сагласност на основе газдовања шумама, у којима се налазе и заштићена подручја националног нивоа, доносе уз претходно мишљење министарства надлежног за послове животне средине. Против овога се изјаснило ЈП „Србијашуме”, сматрајући да се тиме додатно оптерећују корисници шума, који при изради основа газдовања шумама траже услове Завода за заштиту природе за те шуме, међутим прихваћена је аргументација Сектора за заштиту природе да је потребно констатовати да ли су у основама испоштовани услови које је дао наведени завод.

Усвојене су сугестије које се односе на извођачке пројекте, санационе планове, затим сугестије корисника и сопственика шума и шумарске инспекције да се производи

прибављени извршењем прекршаја трајно одузимају одлуком надлежног суда, како би се починиоци одвратили од бесправних радњи.

Прихваћен је предлог представника Града Београда у вези могућности финансирања одређених активности и функција шума од значаја за јединице локалне самоуправе.

Није прихваћен захтев дела ЈП „Србијашуме” - Бироа за пројектовање и планирање у шумарству, против увођења шумске области као нове планске целине (укупно 7), а која обухвата више шумских подручја. Разлог за увођење ове нове планске јединице, која је истовремено и просторна целина је, са једне стране, стручне природе јер се успоставља сврсисходније планирање у шумарству. Наиме, као највиши плански акт доноси се прво Програм развоја шумарства Републике Србије, којим се утврђују правци развоја шумарства, а следећи нижи документ је план развоја шумске области, стратешко – плански документ којим се правци развоја шумарства утврђују за ниво шумске области и утврђују мере, активности и смернице за ниже, оперативне планске документе (основе и програме газдовања шумама). До сада се план развоја доносио за шумско подручје, које представља природно и привредно подручје, а план је угл. рађен на бази сумирања података из основа газдовања шумама, уместо спуштањем стратешких циљева на ниже нивое.

Други разлог за успостављање планске области јесте и тај што се на овај начин остварују уштеде у буџету, јер се планови развоја сада доносе за 27 шумских подручја, а по предложеним изменама доносиће се седам планова развоја, чија се израда финансира из буџета Републике. Границе постојећих шумских подручја се не мењају.

Напомињемо да је овакав предлог усаглашен са свим осталим учесницима у јавној расправи - ЈП „Србијашуме”, ЈП „Војводинашуме”, Шумарским факултетом, Покрајинским секретаријатом за пољопривреду, водопривреду и шумарство и др.

Достављен је предлог за измене граница шумских области, тако што би Голијско шумско подручје било обухваћено Југозападном, уместо Западном шумском области. Предлог није усвојен из разлога што се изменама Закона није хтело улазити у промене постојећих граница шумских подручја, што би изазвало велики број промена, већ ће се при изради новог Закона о шумама разматрати и евентуалне промене граница шумских подручја.

Није усвојена сугестија ЈП „Србијашуме” о допуни члана 85. новим ставом, којим би се прописало шта представља годишњи приход од коришћења шума. Наиме, читаво поглавље о накнадама у шумарству је минимално мењано, с обзиром да је у току израда Закона о накнадама за коришћење природних добара, који преузима надлежност над накнадама у шумарству, па ће се и ова питања додатно уредити тим законом.

Нису прихваћене предложене измене које превазилазе надлежности овог прописа (пример да контролу промета дрвета врше и други инспекцијски органи и полиција, што треба да пропишу посебни прописи којима се уређује њихов рад).

*10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава?*

У области планирања газдовања шумама потребно је донети планове развоја за шумске области, као нове планске целине, у року од пет година од дана доношења Закона, како је и предвиђено у прелазним и завршним одредбама.

Министарство ће припремити предлоге решења о додели права коришћења државних шума које тренутно немају корисника одговарајућем кориснику, који испуњава услове у

складу са Законом, како би Влада могла, одмах по доношењу овог закона, да донесе решења о додели права коришћења државних шума, у складу са предложеним одредбама.

Такође је неопходно да ЈП „Србијашуме” спроведе потребне радње у циљу припреме оснивачког акта у складу са одредбама Закона о јавним предузећима, пре свега у погледу процене имовине. За ово је предвиђен рок од шест месеци.

С обзиром да се ради о изменама и допунама Закона о шумама, није потребно предузети друге посебне мере за остваривање предложених решења.

## VI. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Не предлаже се доношење Закона по хитном поступку.