



Crna Gora
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja

REORGANIZACIJA KONCEPTA KONCESIONOG KORIŠĆENJA ŠUMA

Podgorica, septembar 2017. godine

UVOD

Korišćenje šuma putem koncesija u Crnoj Gori počelo je sa primjenom od 2007. godine, kada su potpisani prvi koncesioni ugovori o korišćenju šuma, izrađeni na bazi Programa sanacije i revitalizacije šumarstva i drvne industrije koji je donijela Vlada Crne Gore 2004. godine. Taj program je bio osnov za privatizaciju bivših drvoprerađivačkih preduzeća u državnom vlasništvu, obzirom da su preduzeća koja su bila zainteresovana za privatizaciju tražila od Vlade obezbjeđenje sa drvnom sirovinom na dugoročnim osnovama.

Ukupno je u periodu od 2007. godine do danas bilo zaključeno 68 ugovora, od kojih je trenutno aktivno 18 (jedan sa doo „Vektra Jakić“ Pljevlja sa rokom važenja do 2036. godine, po 3 sa doo „ŠIK Polimlje“ iz Berana, doo „ŠIK Lim“ iz Bijelog Polja i doo "Trudbenik", 2 sa doo „Pelengić Trade“ sa rokom važenja do 2022. godine). 24 od 30 ugovora koji su bili potpisani na period od 7 godina su istekli, aktivno je još 6 ugovora (5 sa konzorcijumima iz Rožaja sa rokom važenja do 2019. godine i jedan u Pljevljima sa doo "Bambis stolarija" do 2021. godine). 26 ugovora je raskinuto od strane Uprave za šume, sporazumno 4, a ostali su raskinuti zbog njihovog neizvršavanja od strane koncesionara.

U toku realizacije koncesionih ugovora dobar dio koncesionara nastojao je da izvršava samo predviđeni obim sječa u šumskim kompleksima koji su već bili otvoreni šumskim putevima (dakle uz minimalna ulaganja), tako da su sječe imale karakter predhvata na kvalitet i površinu, dok ostali radovi predviđeni programima gazdovanja šumama i izvođačkim projektima nijesu realizovani, ili su realizovani u manjem obimu i kvalitetu (naročito karakteristično za izgradnju i održavanje šumskih puteva). Većina koncesionara u toku realizacije koncesionog ugovora nijesu imali stručni kadar za realizaciju planiranih aktivnosti.

Kroz sistem koncesija od 2007. do kraja 2016. godine ugovorena je sječa u iznosu od 3.617.700 m³ bruto drvne mase. Izvršena sječa iznosila je 2.747.860 m³ neto drvne mase četinara i lišćara, a naplaćeni budžetski prihodi po osnovu koncesionih naknada za korišćenje šuma iznosili su 35.967.084 €.

Uporedna rješenja drugih zemalja

Zemlje u okruženju, izuzev Slovenije, nijesu koristile model koncesija u šumarstvu. Od 2016. godine izmjenama zakonske regulative i Slovenija je odustala od koncesionog modela, na način što je osnovano privredno društvo za gazdovanje šumama u državnom vlasništvu "Slovenski državni gozdovi" doo. Sve zemlje u okruženju imaju javna preduzeća ili dioničarska društva za gazdovanje šumama. Javna preduzeća u različitim proporcijama izvršavaju poslove u svojoj režiji, ili iste ustupaju privatnim firmama iz oblasti šumarstva, i imaju i dugoročne i kratkoročne ugovore po osnovu kojih isporučuju sirovinu iz državnih šuma preduzećima za preradu drveta (uz od strane Vlade definisane podsticaje za prerađivače drveta, uglavnom proizvođače finalnih proizvoda).

Šumarstva u zemljama EU takođe uglavnom imaju državne agencije ili javna preduzeća za gazdovanje šumama, sa širokim učešćem privatnih firmi u vršenju svih neposrednih poslova na gazdovanju šumama. Za obavljanje poslova uglavnom je potrebna obuka i posjedovanje licenci i sertifikata, koje firme stižu kod državne administracije ili šumarskih inženjerskih komora. Ovakav model je zasnovan i veoma raširen u Njemačkoj, koja ima zasigurno jedno od najrazvijenijih šumarstava u Evropi.

ANALIZA KONCESIONOG SISTEMA KORIŠĆENJA ŠUMA

Razmatrajući uvodne stavke konstatuje se da su finansijski rezultati koje je dao sistem koncesionog korišćenja šuma nepovoljni za Crnu Goru kao koncedenta. Naime, prihodi budžeta po osnovu koncesija na šume na godišnjem nivou, računajući sa 2008. godinom kao prvom mjerljivom nakon potpisanih ugovora kada je prihod od naknada za korišćenje šuma iznosio 5,6 miliona eura, imali su pad zaključno sa 2012. godinom, u kojoj su iznosili 2,9 milion eura, da bi nakon toga prihodi imali izvjestan rast, zaključno sa 2016. godinom na 4,7 miliona eura, što je tek 85 % obima iz 2008. godine. Uz to su revizorskim izvještajima sprovedenim od strane Državne revizorske institucije konstatovane nepravilnosti u sprovođenju koncesionih ugovora, nenaplaćivanje koncesione naknade u obimu predviđenom zakonom i zaključenim ugovorima u pojedinim slučajevima, neraskidanje koncesionih ugovora koji se ne realizuju.

Parametri definisani Studijom „Predlog reforme organizacije i sistema gazdovanja šumama u Crnoj Gori“ koju je izradio konsultant Franc Ferlin u okviru projekta Midas, koji je realizovan uz podršku Svjetske Banke, ukazuju da za prosječno godišnje raspoloživu drvenu masu za sječu iz šuma u državnom vlasništvu u iznosu od 570.000 m³, ostvareni budžetski prihod može dostići iznos od 8,5 miliona € da bi gazdovanje šumama bilo održivo i sa optimalnim obimom investicija u šume (uređivanje, uzgojno tehničke mjere i biološka reprodukcija, zaštita šuma, izgradnja i održavanje šumske infrastrukture).

Takav nivo prihoda se nije ostvario ni jedne godine od početka primjene koncesionog modela korišćenja šuma.

S druge strane, koncesionari koji su realizovali ugovore uglavnom nijesu postigli svrhu zbog koje su dobili koncesiju, a to je ubrzan razvoj drvne industrije postizanjem što većeg stepena finalizacije proizvoda od drveta. Kao dodatni problem, pojavio se prekomjeran izvoz drvne sirovine u zemlje u okruženju, posebno u Albaniju.

Studija koju je uradilo Austrijsko državno preduzeće za gazdovanje saveznim šumama (OBF AG), čiju izradu je finansirala Evropska Banka za obnovu i razvoj (EBRD) pokazuje da je prosječno godišnje do 300.000 m³ drvne sirovine u Crnoj Gori namijenjeno industrijskoj proizvodnji, a da 80% od te količine bude prerađeno i stavljeno u promet kao proizvod primarne prerade, dok ostala, dakle veoma mala količina doživi dalju fazu prerade i bude stavljena na strano tržište kao polufinalni proizvod ili pelet.

Analize iz navedenih studija su pokazale su i ključne slabosti u smislu pravnih aspekata sprovođenja koncesija: nepotpuno sprovođenje Zakona o šumama, Zakona o koncesijama i koncesionih ugovora i od strane koncesionara a i od strane Uprave za šume kao koncedenta, kao generalni problem; kao i neostvarivanje koncesije u skladu sa ugovorenim obimom i dinamikom. Kao problem se javlja i neplaćanje koncesionih naknada, neobezbjeđenje koncesije garancijama i sl.

Ključna slabost u smislu šumarsko-tehničkih aspekata sprovođenja koncesija je neostvarivanje dovoljnog obima planiranih investicija u šume, posebno u uzgoj i zaštitu šuma, kao i šumsku infrastrukturu, koje su preduslov za održivo gazdovanje šumama.

Stalno povećanje procenta prihoda od koncesija lokalnim upravama, koje na kraju iznosi 70% ostvarenih prihoda na teritoriji lokalne uprave u kojoj se šume koriste, značajno je smanjilo mogućnost izdvajanja sredstava iz budžeta za uređenje šuma i šumskog zemljišta i gotovo onemogućilo sve potrebne investicije u šume.

Sa gledišta Uprave za šume, čija je centralna uloga u sistemu obezbjeđivanje izvršavanja mjera na gazdovanju šumama, centralizacija do koje je došlo pripajanjem te uprave u sastav ministarstva, dodatno je smanjila funkcionalnost sistema.

Ekonomski bilans korišćenja šuma putem koncesija¹

Reorganizacija sistema koncesija prevashodno je posmatrana sa aspekta postojećeg ekonomskog bilansa gazdovanja šumama u državnom vlasništvu koje uključuje koncesije, jednogodišnje ugovore o korišćenju šuma i maloprodaju drveta na panju lokalnom stanovništvu.

Podaci prikupljeni i analizirani u Studiji reforme organizacije i sistema gazdovanja šumama u razdoblju od 2008. - 2016. godine ukazuju na sljedeće:

- * Prosječna ukupna visina godišnje realizovane sječe u državnim šumama, koja je uključena u obračun, shodno podacima Uprave za šume iznosila je 357.000 m³ (62% od optimalne u ovom trenutku);
- * Prosječna cijena drveta na panju (CDP) je iznosila 27 €/bto m³ (sa PDV);
- * Upravno-stručne investicije u šume u državnom vlasništvu su iznosile prosječno 41% CDP (11,3 €/bto m³, sa porezima);
- * Ukupne tehničke investicije u šume u državnom vlasništvu su iznosile prosječno 12 % CDP (3,2 €/bto m³, sa PDV);
- * Ukupne biološke investicije u šume iznosile su 6 % CDP (1,7 €/bto m³, sa PDV);
- * Prosječna dugovanja koncesionara i korisnika šuma, koja su opterećivala ekonomsku uspješnost gazdovanja šumama sa aspekta države kao vlasnika šuma, a inače bi predstavljala prihod budžeta, su iznosila 20% CDP (5,5 €/bto m³, bez PDV);
- * Prosječni preostatak prihoda od gazdovanja šumama, umanjen za navedena dugovanja, je za državu kao vlasnika šuma iznosio 16% CDP (4,3 €/bto m³, sa PDV).

Predstavljeni ekonomski bilans, posmatran na nivou suvih parametara, daje pozitivne rezultate. Ako se računaju sve obračunate naknade (uključujući i neplaćene) preostatak prihoda iznosi 40% CDP, što ga čini najvećim u regionu. Međutim, taj bilans je vještački proizveden (ulaganja u uređivanje šuma, biološku reprodukciju i sistem zaštite šuma, školovanje i usavršavanje kadrova u šumarstvu su izostajala) i neodrživ za djelatnost šumarstva, prevashodno u ekološkom smislu. Naime, obim bioloških i tehničkih investicija u šume za prethodni period je bio ispod svakog minimuma, naročito od 2010. godine pa nadalje. Zbog velikih dugovanja koncesionara (20% CDP) neodrživ je i ekonomski za državu kao vlasnika šuma odnosno državni budžet.

Kada se uzme u obzir da su koncesionari i korisnici šuma pravo na koncesiju i korišćenje u posmatranom periodu stekli kroz javne pozive koji su vrednovali kadrovske i tehničko - tehnološke kapacitete ponuđača čak do 60 bodova, nauštrb ponuđene cijene koncesione naknade, prosječni prihod koncesionara po tom osnovu (koji je u suštini subvencija - bez obaveza vraćanja), iznosio je 28 % CDP (8,6 €/bto m³, sa PDV). Ostavljeni prihod (subvencija) koncesionarima (grubo izračunat za posmatrani period na iznos od 23,5 miliona eura), većina tih kompanija nije uložila u razvoj i povećanje proizvodnje, unaprjeđenje tehnologije i generalno unaprjeđenje konkurentnosti sektora šumarstva i drvne industrije.

Navedeni parametri, da bi bili u funkciji održivosti gazdovanja šumama, trebali bi imati sljedeće optimalne vrijednosti:

- ✓ Prosječna CDP iznosila bi oko 30 €/bto m³(sa PDV), kod visine godišnje sječe u iznosu 570.000 m³;
- ✓ Prosječni obim upravno-stručnih investicija u šume iznosio bi oko 31% CDP (9,4 €/bto m³, sa porezima);

¹ Studijom je obuhvaćeno korišćenje šuma i putem prodaje drveta na panju putem jednogodišnjih ugovora, kao i prodaja u svrhe snabdijevanja stanovništva u ruralnim područjima, i prihodi ostvareni po tim osnovama

- ✓ Prosječni obim tehničkih investicija u šume treba da iznosi oko 31% CDP (9,3 €/bto m³, sa PDV);
- ✓ Prosječni obim bioloških investicija treba da iznosi oko 15% CDP (odnosno 4,4 €/bto m³, sa PDV);
- ✓ Prosječni preostatak prihoda odnosno profit od gazdovanja šumama bi, uz planirani obim investicija odnosno troškova, trebao za državu ako vlasnika šuma da iznosi oko 23% CDP (7 €/bto m³, sa PDV).

Prikazani scenario može se smatrati optimalnim i isti ukazuje da bi bilo moguće - uz visoki nivo investicija u šume i šumarstvo, a kod postojećih niskih cijena rada – u gazdovanju državnim šumama u Crnoj Gori postići i vrlo pogodan ekonomski rezultat na održivim osnovama – za razliku od sadašnjeg (23% CDP), koji je i bolji od optimalnog, ali nije održiv.

PREDLOŽENE MJERE

Postojeći koncesioni ugovori čija je realizacija u toku predstavljaju stečeno pravo koncesionara. Stoga je nastavak njihove realizacije, uz poštovanje odredbi ugovora, pravno obavezujući i neupitan. Po pitanju unaprijeđenja postojećih koncesija, predlaže se da ugovori o koncesijama koji sadrže nedostatke koji umanjuju efekte istih ili predstavljaju smetnju jednoj ili drugoj strani u razvojnom smislu, a u obostranom interesu je njihovo otklanjanje, aneksiranje istih putem izmjena i dopuna. Ugovori čije se odredbe izvršavaju osim u dijelu realizacije ugovorenog obima koncesije shodno zakonu treba umanjiti na iznos realizacije, a za ostatak organizovati realizaciju u sopstvenoj režiji, odnosno kroz prodaju izrađenih drvnih sortimenata.

Ne predlaže se raspisivanje novih koncesija, iako koncesije kao model shodno urađenoj studiji mogu imati održivost ako se propisno sprovode i plaćanja realizuju. U slučajevima investicija u preradu drveta većeg obima u interesu države (značajan broj novih radnih mjesta, ulaganje u pogone i tehnologiju za finalnu preradu drveta), po odluci koju bi donijela Vlada, država bi pružila dugoročnu garanciju za snabdijevanje drvne sirovine iz državnih šuma.

Radi povećanja budžetskih prihoda od korišćenja šuma, kao i radi formiranja tržišta drvnih sortimenata predlaže se uvođenje sistema prodaje drvnih sortimenata, na šumskim stovarištima, uz prethodno angažovanje privatnog sektora na izvršavanju poslova na sječi stabala, izradi drvnih sortimenata i njihovom izvozu na stovarišta u šumi. Vremenom bi se izvršavanje ovih poslova, prije svega zbog sprečavanja monopola, organizovalo i u režiji države u određenom procentu. Uvećanje prihoda od korišćenja šuma je neminovnost ako se želi valorizacija šumskih resursa na odživim osnovama, suprotnost tome bi bilo raubovanje ovog značajnog resursa za Crnu Goru.

Formiranje tržišta drvnih sortimenata je višestruko korisno, prvenstveno za drvoprerađivače koji nijesu specijalizovani za korišćenje šuma. Tako će dobiti sirovinu za polufinalnu i finalnu preradu drveta, traženog kvaliteta i iz prve ruke. Doći će i do veće dostupnosti drvnih sortimenata firmama koje počinju biznis, obzirom da iste ne mogu biti konkurentne u sistemu obezbjeđenja sirovine kroz koncesije. Kao što je već konstatovano, prodaja drvnih sortimenata obezbjeđuje značajno veće budžetske prihode.

Predlaže se održavanje modela prodaje drveta na panju, na godišnjem nivou, na postignutom nivou (uz dalje unaprijeđenje uslova i kriterijuma za vrednovanje ponuda), koji će se postepeno smanjivati kako se budu razvijali kapaciteti države za prodaju drvnih sortimenata u sopstvenoj režiji.

UTICAJ MJERA NA POSTOJEĆI SISTEM GAZDOVANJA ŠUMAMA

Predložena reorganizacija modela koncesionog korišćenja šuma uslovlila bi reorganizaciju sistema upravljanja i gazdovanja šumama u Crnoj Gori. Reorganizacijom bi se morali odvojili poslovi upravljanja šumama i poslovi gazdovanja **državnim šumama**, obzirom da se predlaže razvoj privredne funkcije u režiji države. Naime, poslovi na upravljanju bi trebali biti organizovani u organu državne uprave **u sastavu ministarstva**, a poslovi na gazdovanju šumama u okviru **samostalnog privrednog subjekta** za gazdovanje državnim šumama (privredno društvo sa ograničenom odgovornošću u državnom vlasništvu, npr.), kako bi realizacija predloženih mjera bila izvodljiva i efikasna. Radi unaprjeđenja gazdovanja šumama neminovno je uvođenje revirnog sistema koji vodi ka odgovornom upravljanju ovim resursom. Ovakav model organizovanosti je usklađen sa najčešćom evropskom praksom, odnosno trendom razvoja organizacionih modela, a postoji sličan model i u državama u okruženju (Hrvatska, Slovenija), sa svojim varijacijama i specifičnostima.

Za uspostavljanje i funkcionisanje takvog (odvojenog) modela od strane konsultanta Franca Ferlina izrađenom studijom **predložene su dvije varijante**, koje detaljno opisuju potrebne mjere i aktivnosti, kao i kadrovske i finansijske resurse za njihovo sprovođenje. Procjena fiskalnog uticaja za obje varijante, nakon njihove detaljne razrade, će dati odgovor koja varijanta je najprihvatljivija za naše uslove u ovom trenutku.

Ključna stavka za realizaciju svih predloga je potreba da **Vlada osnuje privredno društvo** na osnovu odredbi Zakona o privrednim društvima, za gazdovanje šumama u državnom vlasništvu. **Ključni preduslov za osnivanje tog društva je obezbjeđivanje ekonomske samoodrživosti istog**. Za ocjenu opravdanosti osnivanja društva takođe je potrebno uraditi procjenu fiskalnog uticaja.

Studijom se predlaže i novi koncept finansiranja sektora šumarstva, na način što bi se od strane privrednog društva preuzela obaveza finansiranja poslova od javnog interesa u gazdovanju šumama po osnovu ostvarenih prihoda tog preduzeća, uz uslov redefinisiranja finansijske podrške lokalnim samoupravama. U okviru pomenute studije, a na osnovu ekonomskih kalkulacija, predlaže se da ova podrška iznosi oko 12% CDP, inače sistem finansiranja privrednog društva ne bi mogao biti održiv. Takođe se predlaže osnivanje budžetskog fonda za šume, sa kojim bi upravljalo Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja - Direktorat za šumarstvo, lovstvo i drvnu industriju, a u kojem bi se sakupljali svi budžetski prihodi (naknade i takse) iz šuma, kao i preostatak prihoda (dobit) od gazdovanja državnim šumama.

Sve navedeno zahtijeva sagledavanje zakonodavnih i organizacionih mjera koje treba preduzeti u narednom periodu.

ZAKLJUČCI

1. Vlada Crne Gore je na sjednici od _____ 2017. godine razmotrila i usvojila predlog za reorganizaciju koncepta koncesionog korišćenja šuma.
2. Zadužuje se Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja da sprovede pilot projekte u skladu sa idejnim konceptom, pripremi procjene fiskalnog uticaja i nakon toga Vladi predloži model reorganizacije sistema gazdovanja šumama.
3. Zadužuje se Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja da pripremi predlog zakonodavnih i organizacionih promjena u skladu sa opredijeljenim konceptom, sa rokom do kraja prvog kvartala 2018. godine.



CRNA GORA
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
Montenegro Institutional Development and Agricultural Strengthening Project

**STUDIJA REFORME ORGANIZACIJE I KONCEPTA GAZDOVANJA ŠUMAMA
U CRNOJ GORI**

Franc Ferlin,
Konsultant

Podgorica, jul 2017

SADRŽAJ

SKRAĆENICE	2
KLJUČNE DEFINICIJE	3
IZVRŠNI SAŽETAK	4
1. UVOD	14
2. METODOLOŠKI PRISTUP	14
3. ANALIZA POSTOJEĆE ORGANIZCIJE I KONCEPTA GAZDOVANJA ŠUMAMA SA PRIJEDLOZIMA ZA UNAPRJEĐENJE	15
3.1. POSTOJEĆA PRAVNA, ORGANIZACIONA I KADROVSKA STRUKTURA INSTITUCIJA ODNOSNO SLUŽBI I NJIHOVO FUNKCIONISANJE	15
3.1.1. Uprava za šume MPRR	15
3.1.2. Direkcija za monitoring u šumarstvu i lovstvu MPRR	22
3.1.3. Inspekcija za šumarstvo i lovstvo UIP	23
3.1.4. Stručne šumarske službe kod koncesionara	23
3.2. POSTOJEĆE FUNKCIONISANJE SISTEMA KONCESIJA	24
3.3. POSTOJEĆE FINANSIRANJE POSLOVA I MJERA VEZANIH ZA GAZDOVANJE ŠUMAMA	26
3.3.1. Budžetski prihodi iz šuma po vrstama i godinama	26
3.3.2. Rashodi budžeta po godinama	27
3.4. POSTOJEĆI BILANS PRIHODA I RASHODA BUDŽETA	29
3.5. POSTOJEĆA PODRŠKA RAZVOJU LOKALNIH SAMOUPRAVA IZ PRIHODA OD KORIŠĆENJA DRŽAVNIH ŠUMA	30
3.6. POSTOJEĆI EKONOMSKI BILANS KORIŠĆENJA DRŽAVNIH ŠUMA KONCESIJAMA NA NIVOU KONCESIONARA	31
3.7. POSTOJEĆI EKONOMSKI BILANS GAZDOVANJA DRŽAVNIM ŠUMAMA NA NIVOU SEKTORA	35
4. PRIJEDLOZI ZA REFORMU ORGANIZACIJE I KONCEPTA GAZDOVANJA ŠUMAMA	37
4.1. PRIKAZ MODELA ORGANIZOVANOSTI GAZDOVANJA ŠUMAMA U EVROPI I OKRUŽENJU	37
4.2. MOGUĆA RJEŠENJA ZA REFORMU POSTOJEĆE ORGANIZACIJE I KONCEPTA GAZDOVANJA ŠUMAMA	39
4.2.1. Mogući re-organizacioni modeli	39
4.2.2. Scenariji aktivnosti za uspostavljanje, razvoj i funkcionisanje predloženih organizacionih modela, uključujući potrebne promjene zakonodavstva	40
4.2.3. Moguća okvirna institucionalna struktura i brojnost kadrova predloženih modela (organigrami)	48
4.2.4. Moguća kadrovska struktura predloženih organizacionih modela po poslovima i tipovima uprava šuma	49
4.2.5. Scenariji prihoda i rashoda i ekonomske održivosti predloženih organizacionih modela u zavisnosti od načina korišćenja državnih šuma	54
4.2.6. Potrebna sredstva za finansiranje poslova javne uprave šuma u zavisnosti od organizacionog modela	56
4.2.7. Potrebna dodatna sredstva za finansiranje predloženog koncepta gazdovanja državnim šumama i prelazak u budući sistem	63

4.2.8.SWOT analiza i procjena ukupne adekvatnosti predloženih modela	64
4.2.9.Preference nosioca odluka u sektoru u vezi predloženih modela	68
5. AKCIONI PLAN ZA IMPLEMENTACIJU REFORME ORGANIZACIJE I KONCEPTA GAZDOVANJA ŠUMAMA SA VREMENSKOM DINAMIKOM	69

SKRAĆENICE

CDP - cijena drveta na panju
CDK - cijena drvnih sortimenata na kamionskom putu
CE UzŠ - Centralna jedinica Uprave za šume
DMŠL MPRR - Direkcija za monitoring u šumarstvu i lovstvu MPRR
DŠ - državne šume
DŠCG DOO - Državne šume Crne Gore DOO
DŠLDI MPRR— Direktorat za šumarstvo, lovstvo i drvenu industriju MPRR
FODEMO (*Forestry development in Montenegro*) – (Razvoj šumarstva u Crnoj Gori)
FTE (*Full Time Equivalent*) – (Ekvivalent punog radnog vremena)
GJ - Gazdinska jedinica (jedinica za gazdovanje šumama)
IP - izvođački projekat
IŠL- UIP - Inspekcija za šumarstvo i lovstvo UIP
JUŠ – Javna uprava šuma
LPN - lovišta posebne namjene
MIDAS (*Montenegro Institutional Development and Agricultural Strengthening*) – (Jačanje institucionalnog razvoja i poljoprivrede Crne Gore)
MPRR - Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
NDŠP - nedrvni šumski proizvodi
PGŠ - Program gazdovanja šumama
PJ UzŠ - Područna jedinica Uprave za šume
PDP – prodaja drveta na panju
PDS – prodaja drvnih sortimenata (na kamionskom putu)
PŠ – privatne šume
PUDŠ – privredna uprava državnih šuma
PUŠ – privredna uprava šuma
RG – Radna grupa
SGŠ UzŠ - Sektor za gazdovanje šumama Uprave za šume
SRG – Strateška radna grupa
ŠCG DOO - Šume Crne Gore DOO
TKŠ – troškovi korišćenja šuma
TRG – Tehnička radna grupa
UIP – Uprava za inspekcijske poslove
UzŠ - Uprava za šume
VDK - vrijednost drvnih sortimenata na kamionskom putu
VDP - vrijednost drveta na panju
ZDŠCG - Zavod za državne šume Crne Gore
VPŠ - vlasnici privatnih šuma
Zol - Zakon o državnoj imovini
ZoK - Zakon o koncesijama
ZoŠ - Zakon o šumama
ZŠCG - Zavod za šume Crne Gore

KLJUČNE DEFINICIJE

Upravljanje (državnim) šumama - Prema ZoŠ, član 6, ovo upravljanje obuhvata pripremu i odlučivanje u pogledu gazdovanja šumama i šumskim zemljištem (u državnoj svojini), kao i monitoring i kontrolu nad gazdovanjem šumama. Definicija ZoŠ u prvom djelu (prije donošenja odluka) nije potpuna, pa bi za potrebe ove Studije (i inače) trebalo „pripremu“ razumjeti kao planiranje.

Gazdovanje šumama – Prema ZoŠ, član 6, gazdovanje šumama obuhvata pošumljavanje, odnosno podizanje novih šuma, uzgoj (njegu, obnovu i konverziju) šuma, zaštitu, očuvanje i sanaciju šuma, korišćenje šuma (sječu, izradu, privlačenje, izvoz, iznošenje i druge vidove transporta drvnih sortimenata), korišćenje nedrvnih šumskih proizvoda, izgradnju i održavanje šumske infrastrukture, promet i prodaju šumskih proizvoda, kao i održavanje i unaprjeđivanje funkcija šuma. Radi se dakle o svim šumskim radovima odnosno aktivnostima.

Koncept gazdovanja (državnim) šumama - u ovoj Studiji se koncept gazdovanja šumama podrazumijeva kao sistem odnosno način korišćenja šuma odnosno davanja (državnih) šuma na korišćenje i to: (a) koncesijom, (b) prodajom drveta na panju i (c) davanjem šumskih radova na izvođenje i prodajom drvnih sortimenata u vlastitoj režiji. Izvođenje šumskih radova u vlastitoj režiji (sa vlastitim radnicama i mehanizacijom), kao četvrti način korišćenja, u ovoj Studiji nije uključeno jer za sadašnje uslove u Crnoj Gori ne dolazi u obzir.

Koncesija za korišćenje šuma – prema ZoŠ i ZoK ova koncesija predstavlja dugoročno pravo (od 5 - 30 godina) na korišćenje ugovorene količine i strukture drvene mase na panju, koje uključuje i obavezu koncesionara za izgradnju i održavanje šumske infrastrukture (vlake i putevi), a koja je ugrađena u koncesionu naknadu odnosno priznata kroz istu (pa je zbog toga koncesiona naknada odgovarajuće niža od CDP). Koncesiona naknada u suštini predstavlja očekivanu dobit (=razliku između prihoda i rashoda) od gazdovanja šumama. Koncesija u slučaju jednog od koncesionara uključuje i obavezu za vršenje radova na zaštiti i uzgoju šuma odnosno svih šumskih radova, pa se je u skladu s tim može nazvati koncesijom za gazdovanje šumama.

Prodaja drveta na panju (PDP) – ili prodaja u dubećem stanju prema ZoŠ, član 77, je prodaja koja se vrši u skladu sa zakonom kojim je uređena državna imovina. Taj način korišćenja šuma u okviru ove Studije podrazumijeva prodaju (za sječu doznačenog) drveta na panju prema tržišnim cijenama koje se (u situaciji ne-postojanja tržišta drvetom na panju) dobije na način, da se od cijene drvnih sortimenata na kamionskom putu oduzmu troškovi sječe, izvlačenja i manipulacije. Troškovi izgradnje i održavanja šumske infrastrukture i biološke investicije u šume nisu uključene u CDP, što znači da je ista odgovarajuće veća od cijene drveta u okviru koncesije.

Prodaja drvnih sortimenata (PDS) – prema ZoŠ, član 77, ovo je prodaja koja se vrši prema tržišnim cijenama na kamionskom putu, a u skladu sa načinima koje definiše zakon o državnoj imovini, dok se prethodno ustupanje radova na sječi i izvlačenju drvnih sortimenata (na izvođenje) vrši u skladu sa zakonom kojim su uređene javne nabavke.

IZVRŠNI SAŽETAK

Ova Studija je izrađena u okviru projektnog zadatka za „Individualnog konsultanta za pripremu predloga reforme postojećeg koncepta gazdovanja šumama u Crnoj Gori“, koji finansira projekat Ministarstva za poljoprivredu i ruralni razvoj „MIDAS“. Cilj ovog zadatka je da se Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja (MPRR) pruži analiza postojeće organizacije gazdovanja šumama, izvršavanja poslova na gazdovanju šumama i ostvarivanja prihoda, adekvatna rješenja za reformu postojećeg koncepta gazdovanja šumama i da se predlože prednosti i nedostaci tih rješenja, sa preporukom za najbolje opcije sa aspekta održivosti gazdovanja šumama u Crnoj Gori. Studija je izrađena u bliskoj saradnji sa sektorskim institucijama i službama i u konsultacijama sa Radnom grupom (RG) za reformu organizacije i koncepta gazdovanja šumama, koja je osnovana u tu namjenu. Projektni zadatak, koji se naročito odnosi na reformu koncepta gazdovanja šumama, je u toku izrade Nacrta Studije, proširen na reformu postojeće organizovanosti sektora, kao krova za reformu koncepta gazdovanja šumama. Reforma organizacije sektora gazdovanja šumama, u okviru koje se rješava i pitanje reforme koncepta gazdovanja državnim šumama, na taj način dobija dominantnu ulogu. Ključni problemi i preporuke u vezi organizacione i kadrovske strukture te funkcionisanja institucija odnosno službi, vezanih za gazdovanje šumama, su sljedeće:

- 1) Statusna i funkcionalna integrisanost Uprave za šume (UzŠ) u Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (MPRR) odnosno u Direktorat za šumarstvo, lovstvo i drvnu industriju (DŠLDI) je prevelika za efektivno funkcionisanje iste odnosno obavljanje njene misije, naročito kada je u pitanju funkcija gazdovanja državnim šumama (kao privredna funkcija). **Neophodno je zbog toga statusno unaprjeđenje UzŠ u pravcu samostalnog organa u sastavu MPRR odnosno izdvajanje privredne funkcije iste iz javne administracije.**
- 2) Funkcionalna organizovanost (poslova) UzŠ na operativnom nivou nije odgovarajuća jer ne postoji „revirni“ sistem, koji je preduslov za održivo i efikasno upravljanje šuma. Vezano sa tim, ne postoji ni lična teritorijalna odgovornost. **Revirni sistem je neophodno uvesti, bez obzira na budući model organizovanosti.**
- 3) U odnosu na važeću Sistematizaciju od **476** zaposlenih, od toga 428 u organizacionim jedinicama UzŠ, ispunjenost radnih mjesta UzŠ iznosi **86%**. Ukupna pokrivenost šuma sa kadrovima UzŠ je, kada je u pitanju površina šuma, racionalnija (za 13%) nego u Sloveniji, dok je ukupni broj kadra, kad je u pitanju mogući obim sječe, 4.8-puta veći nego u Sloveniji. Ukupni efektivni učinak ovog broja kadra (na kubik) je dakle izuzetno mali odnosno sadrži velike rezerve.
- 4) Teritorijalna pokrivenost kadrovima Područnih jedinica (PJ) UzŠ je vrlo ne-ravnomjerna, a posljedično je vrlo neravnomjerno i poslovno opterećenje zaposlenih, što ugrožava kvalitet i efikasnost funkcionisanja UzŠ. **Imajući u vidu vezanost organizovanosti na lokalne samouprave odnosno nemogućnost promjena u okviru sadašnjeg statusa UzŠ, bila bi potrebna odgovarajuća pre-raspodjela kadrova.**
- 5) Obrazovna struktura kadrova UzŠ je vrlo neugodna: samo **71 (17%)** je šumarskih inženjera, **251 (61%)** šumarskih tehničara, a ukupno **322 (78%)** šumarskih stručnjaka. Slovenija npr. nema tehničara na uporedivim poslovima, dok Srbija ima 36% šumarskih inženjera. U Crnoj Gori nedostaje naročito šumarskih inženjera, a među njima doznačara (samo ih je 29) od kojih zavisi obim i kvalitet odnosno održivost korišćenja šuma. **Neophodno je dakle neposredno zaposlenje na tržištu raspoložljivih šumarskih inženjera.** Sa druge strane, broj lugača – čuvara šuma iznosi **194**

(3750 ha na rejon), što je daleko iznad uporedivog standarda (Srbija – 5000 ha za državne i 7500 ha za privatne šume; Slovenija čuvara šuma nema). Može se konstatovati, da se **crnogorsko šumarstvo bazira na lugalima - čuvarima šuma**, umjesto na šumarskim inženjerima i tehničarima, koji vrše stručne poslove. **Ako se ova struktura uskoro ne poboljša**, a vrlo male su realne mogućnosti, **kvalitetniji i održiviji razvoj šumarstva je i dalje ograničen**.

- 6) Vrlo je malo i studenata šumarstva, a koji se pored toga obično još i ne vraćaju u Crnu Goru nakon završenih studija. Neophodno će biti u tom smislu **obezbijediti stipendiranje za ove studente**. Neadekvatan je srednje-školski obrazovni program šumarstva, kao i premali interes za njegovo pohađanje. **Potrebna bi bila podrška unaprjeđenju i promociji ovog programa**.
- 7) Starosna struktura kadrova UzŠ je jako neugodna, jer prosječna starost iznosi **52** godine. Ovo stanje je još kritičnije, ako se ima u vidu činjenicu, da novih šumarskih kadrova, naročito šumarskih inženjera, na crnogorskom tržištu rada gotovo nema. **Neophodan će biti „uvoz“ šumarskih kadrova iz okruženja, uz odgovarajuće prilagođavanje ZoŠ i privatizaciju i licenciranje poslova javne i privredne uprave šuma**.
- 8) Odsjek za korišćenje šuma i nedrvenih šumskih proizvoda sa Službom za korišćenje šuma po PJ, od koje zavisi korišćenje državnih šuma, je najkritičniji među ključnim službama UzŠ. Odsjek sada nema glavnog inženjera za korišćenje šuma i koncesije. Odsjek nije u stanju da suštinski koordiniše PJ kod davanja šuma na korišćenje, ni da preko inženjera za korišćenje šuma u okviru PJ prati i nadzire sprovođenje ugovora i korišćenju šuma odnosno koncesija. Pored toga, u Odsjeku ne postoje jedinstvene i pouzdane baze podataka o ugovorenim i realizovanim sječama, kao i ne o ugovorenim koncesionim naknadama. Podaci se još uvijek nalaze isključivo u koncesionim ugovorima, aneksima i prilogima. Posljedično se potrebni podaci uvijek sakupljaju na novo, a dobiju se nepotpuni ili pak jako različiti podaci za istu ili sličnu namjenu ili godinu, a izvor ovih razlika nije pojašnjen. **Dok se ovo stanje ne uredi odnosno unaprijedi – dok se ne zna tačno, koliko drvene mase je prošlo kroz „trezor“ Odsjeka - ne može biti odgovarajućeg pregleda, ni nadzora u korišćenju državnih šuma, bez obzira na sistem korišćenja**.
- 9) **Kritično je stanje informatizovanosti** UzŠ, upotrebe ICT sredstava, postojanja digitalnih baza podataka, a prije svega i šumarskog informacionog sistema. Postojeći Odsjek za šumarski informacioni sistem, sa podrškom informatičara po PJ, je inače dobro opremljen i osposobljen za ove poslove. Međutim, šumarski informacijski sistem – platforma za njega je izrađena u okviru FODEMO-projekta i raspoloživa je na instalacionim CD-ovima - se još ne koristi u UzŠ. Nije donesen Pravilnik o informacionom sistemu, sa internom obavezom UzŠ za njegovu upotrebu. Postojeće stanje u pogledu podataka i informacija vezanih za gazdovanje šumama se inače može ukratko opisati na sljedeći način: svi ključni podaci i informacije o korišćenju šuma se kod UzŠ još uvijek nalaze samo u knjigama odnosno na papirima; efikasno praćenje gazdovanja šumama i prometa drvetom zbog ne-digitalizovanosti ovih podataka nije moguće; ne postoje standardizovani i transparentni načini prikazivanja informacija o korišćenju šuma; godišnji programi i izvještaji o radu UzŠ su zbog toga vrlo nepotpuni i lošeg kvaliteta.
- 10) Kritičan je dio Službe za doznaku stabala u visokim šumama, u kojima u skladu sa zakonom smiju da doznaju samo šumarski inženjeri. Obzirom na njihov mali broj (29), na prosječnog inženjera – doznачara dolazi oko **13.000 ha** državnih šuma ili **21.000 m³** moguće sječe. Prosječna opterećenost istih u odnosu na mogući obim sječa je čak (za 17%) veća nego u Sloveniji. Može se konstatovati da je opterećenost šumarskih inženjera doznakom za crnogorske uslove izuzetno visoka. **Potrebno je**

dodatno zapošljavanje, a naročito aktiviranje i pre-raspoređivanje ostalih inženjera (naročito za uzgoj šuma) za vršenje doznake. Kod Službe za doznaku su inače opšti problemi sljedeći: (a) struktura odnosno kvalitet doznake, kao ključnog instrumenta uzgoja šuma, često su neodgovarajući, jer kod izbora stabala za sječu nisu optimizovane ekološke i ekonomske funkcije šuma; (b) nedostaje suštinska koordinacija doznačara po PJ od strane CE, kao (c) ni interno provjeravanje izvršene doznake; (d) ne postoji lična odgovornost doznačara za kvalitet izvršene doznake. **Potrebne promjene u tim pravcima bi značajno doprinijele ka unaprjeđenju ekološke i ekonomske održivosti korišćenja državnih šuma.**

- 11) Poslovi čuvanja šuma odnosno čuvarske službe zaslužuju veliku pažnju naročito zbog velike brojnosti čuvara šuma. Kod zapošljavanja istih je očito, da je UzŠ, posredno, rješavala odnosno još rješava socijalne aspekte, iako bi prema pomenutom „standardu“ **broj čuvara šuma mogao da bude značajno niži** (npr. za trećinu).
- 12) Rasadnici su organizaciono integrisani u PJ UzŠ tako da nemaju status posebnih organizacionih cjelina, kao što je to obično u drugim zemljama. Ne poklanja im se potrebna pažnja, ne obezbjeđuje se potrebna sredstva za proizvodnju. Nivo rasadničke proizvodnje je zbog toga vrlo nizak - samo do 250.000 sadnica godišnje. Prema optimalnom planu bi se moglo proizvoditi do 1.5 MIO komada sadnica godišnje. Postoji i problem koordinacije između potreba za nabavku odnosno nabavljenih sadnica na tržištu i vlastite upotrebe (i onako malih) količina ovih sadnica. Dešava se i da vlastite sadnice - uz nabavke sadnica - ostaju ne-upotrijebljene. Poseban problem u okviru sadašnje organizacije UzŠ jeste i u tome što se upotreba sadnica za vlastite potrebe ili u slučaju davanja istih vlasnicima šuma, ne može odraziti u novčanoj vrijednosti odnosno prihodu rasadnika. Na taj način, rasadnici ostaju samo potrošačke jedinice, a ne i jedinice, koje generišu prihod. **Rasadnike bi dakle trebalo aktivirati za kvalitetnu i efikasnu proizvodnju sadnica, koja generiše odgovarajući prihod i posluje pozitivno. Buduća organizacija rasadnika će zavisi od izabranog krovnog modela organizacije gazdovanja šumama. U okviru sadašnjeg organizacionog modela UzŠ, koji ne pruža potrebnog preduzetničkog duha i motiva, očito nije dovoljno interesa ni za funkcionisanje rasadnika, ni za njegovo eventualno izdvajanje ili privatizaciju.**
- 13) Stanje šumarskih kadrova kod koncesionara je prilično nepoznato jer Služba UzŠ za korišćenje šuma ne raspolaže s ovim informacijama i ne prati ispunjavanje kadrovskih uslova koncesionara. Prema propisanom normativu u okviru Pravilnika o minimalnim uslovima, koje treba da ispunjuju koncesionari (1 inženjer plus 2 šumarska tehničara na 6000 m³ u okviru GJ) i ugovorenog odnosno planiranog obima sječe, broj ukupno potrebnih kadrova koncesionara bi trebao dosada da iznosi oko 195 (od čega 65 šumarskih inženjera) odnosno čak do 250 (od čega 83 šumarskih inženjera) za drvnu masu, koja je u okviru ove Studije planirana za sječu. Očito je međutim, da Crna Gora nema toliko dodatnog kadra, uz Kadar UzŠ, naročito ne šumarskih inženjera, pa koncesionari tog standarda i ne mogu ispunjavati. Najveći mogući obim ispunjavanja ovog uslova bi mogao da iznosi do 60%. Ovo za sobom povlači i pitanje realnosti Pravilnika odnosno normativa, koji je prenizak. Slovenački kadrovski normativ za vršenje ovih poslova iznosi oko 8.000 m³ na jednog šumarskog stručnjaka, što je 4 puta više. **Crnogorski kadrovski normativ bi trebao da se odgovarajuće uveća.**

Ključni problemi i preporuke u vezi **funkcionisanja sistema koncesija sa pravnog, šumarsko-tehničkog i ekonomskog aspekta** su sljedeći:

- 14) Nepotpuno sprovođenje ili ne-sprovođenje Zakona o šumama (ZoŠ), Zakona o koncesijama (ZoK) i koncesionih ugovora, a naročito: a) ne-izrada i ne-donošenje metodologije za obračun i

prilagođavanje koncesione naknade; posljedično, b) ne-prilagođavanje visine koncesione naknade; c) ne-smanjivanje obima koncesija u slučaju uzastopnog ne-realizovanja sječe (od 2-godine) i d) prenošenje sprovođenja koncesije na treća lica, bez saglasnosti UzŠ odnosno koncedenta, kao i najvažnije, e) ne-raskidanje nekih koncesionih ugovora i u slučaju drastičnog kršenja (kao što je ne-sprovođenje koncesije u skladu sa ugovorenim obimom i dinamikom, ne-plaćanje koncesione naknade i pokretanje postupka stečaja ili likvidacije koncesionara).

- 15) Ne-obezbjedjivanje ili nepotpuno obezbjeđivanje šumarsko-tehničkih uslova odnosno aspekata za sprovođenje koncesija sa strane UzŠ, kao što je: a) ne-odgovarajući sadržaj i kvalitet izvođačkih projekata (IP); b) ne-dovoljan obim planiranih investicija u šume u odnosu na potrebe i visinu naknade; c) ne-planiranje dovoljne visine tehničkih investicija; (d) planiranje odnosno omogućavanje (daljeg) korišćenja šuma korisnicima, koji nisu realizovali prethodno ugovoreni obim odnosno ugovor; e) upotreba značajno previsokog pondera (60 %) na tenderima za vrednovanje kadrovske, tehničke, tehnološke i finansijske osposobljenosti ponuđača-koncesionara, koji omogućava nedopustivo visoku državnu subvenciju i f) nedovoljno praćenje i tolerisanje ne-sprovođenja koncesionih ugovora.
- 16) Uz opštu preporuku za adekvatno pretvaranje navedenih problema u vezi koncesija u rješenja odnosno prevazilaženje i unaprjeđenje takvog stanja, bilo bi dodatno potrebno, naročito: **a) smanjivanje obima davanja šuma na korišćenje koncesijama uz istovremeno uvećavanje korišćenja putem prodaje drveta na panju i prelaskom na izgradnju i održavanje šumske infrastrukture u vlastitoj režiji, a na osnovu prethodno obezbijeđenih sredstava za ovu namjenu i b) smanjenje pondera za stručno-tehničku-tehnološku osposobljenost korisnika šuma na tenderima za davanje šuma na korišćenje kao i prodaju drveta na panju (na samo 10% - 30%) i njegova selektivna upotreba - u odnosu na obim, kvalitet i vrstu korišćenja šuma.**

Ključne **karakteristike postojećeg finansiranja poslova i mjera vezanih za gazdovanje šuma** su sljedeće:

- 17) Postojeći budžetski prihodi UzŠ po godinama, među kojima daleko prevlađuje koncesiona naknade, su bili – sa izuzetkom 2008.g. - daleko ispod optimalnih, sa jasno izraženom dolinom od u 2012.g.. Isti su dalje u značajnom porastu, koji međutim do 2016.g. još nije prestigao 67% optimalnog. Izdaci za vršenje upravno-stručnih poslova UzŠ su od 2008. do 2010.g. jako opali i dalje se zadržavaju na vrlo niskom nivou; drastično su se smanjile i izdaci za kapitalne investicije (za pošumljavanje, uzgoj i uređivanje šuma). **Sada (2017.g.) planirani obim sredstava nije dovoljan ni za minimum realizacije srazmjerno visokog programa gazdovanja šumama i od njega direktno zavisnih prihoda budžeta (za finansiranje rada UzŠ i potrebnih mjera u šumama), što je ekološki i ekonomski neodrživo.**
- 18) Postojeći bilans realizovanih prihoda i izdataka budžeta UzŠ je negativan razdoblju od 2010. do 2014. g., sa dolinom u 2012.g. dok u 2016.g. isti postaje pozitivan. Za 2017.g. se očekuje dalji, još izrazitije pozitivniji bilans. Međutim, raspoložljivi rashodi budžeta su manji. Prvo je vrlo dobar znak, dok je drugi nagovještaj za dalje, neodrživo funkcionisanje UzŠ i finansiranje investicija u šume. **Neophodno je prekidanje sa dosadašnjim, neodgovornim načinom planiranja budžeta UzŠ - u okviru Zakona o budžetu, koje treba da uslijedi prije usvajanja godišnjeg programa gazdovanja šumama UzŠ, a na osnovu potreba, iskazanih u programu od prošle godine. Neophodno je uvođenje srazmjernog i pro-aktivnog budžeta, koji obezbjeđuje generisanje većih prihoda.**

Analiza **finansijske podrške lokalnim samoupravama iz koncesionih naknada** u razdoblju 2008-2016 ukazuje:

- 19) Veliki porast ovih sredstava od 2010. (30% naknade) do 2016.g. (70% naknade) odnosno iz 1.0 na 3.3 MIO EUR, sa planiranim dodatnim rastom u 2017.g. na 3.9 MIO EUR. **Zbog potpune neodrživosti toliko velikog odliva sredstava (prihoda) od korišćenja državnih šuma iz šumarskog sektora, odnosno potrebe za koliko toliko uravnoteženi bilans budžetskih prihoda i rashoda za gazdovanje šumama, bilo bi potrebno i u okviru budžetskog finansiranja hitno smanjenje obima finansijske podrške lokalnim samoupravama iz tog naslova. Potrebno bi bilo, promjenom zakona o finansiranju lokalnih samouprava i definisanje namjenske upotrebe ovih sredstava, npr. za izgradnju i održavanje seoske putne infrastrukture.**

Postojeći ekonomski bilans korišćenja državnih šuma koncesijama u razdoblju 2008-2016 pokazuje naročito sljedeće:

- 20) Da su tehničke investicije (u vlake i puteve) u šume prosječno iznosile samo **9% CDP** (2.8 €/bto m³, sa PDV); da je prosječno realizovana naknada za koncesiju iznosila **10.0 € / bto m³** (bez PDV) ugovorene sječe ili 68% ugovorene visine naknade; sa su prosječna dugovanja koncesionara za ugovorene količine drvne mase iznosila **16 % CDP** (4.8 €/bto m³, bez PDV) i da je prosječni prihod, koji je u ovom razdoblju kao subvencija ostavljen koncesionarima od strane UzŠ, iznosio je **27.5 % CDP** (8.4 €/bto m³, sa PDV).

Ovakav ekonomski bilans je za koncesionare jako pogodan, naročito za najvećeg od njih. Međutim, zbog daleko premalog obima investicija u šume – isti je ekološki neodrživ. Zbog neopravdane subvencije koncesionara i preniske finansijske realizacije koncesionih ugovora – ovakav bilans je za državu i ekonomski neodrživ. Sistem koncesija je dakle neophodno i ekonomski optimizovati.

Optimalni ekonomski bilans korišćenja državnih šuma koncesijama za naredno kratkoročni period ukazuje da:

- 21) Obim tehničkih investicija u šume treba da iznosi oko **34% CDP** (10.6 €/bto m³, sa PDV), a visina koncesione naknade oko **45% CDP** (14.0 €/bto m³). **Ekonomski bilans koncesija prema optimalnom modelu bi svakako bio ekološki i ekonomski održiv za državu kao vlasnika šuma, a i izvodljiv. Zbog toga se isti preporučuje i za dizajniranje budućih ugovora o korišćenju šuma, kao i za potrebe izrade IP.**

Optimalni ekonomski bilans upravljanja i gazdovanja državnim šumama za naredni kratkoročni period ukazuje da:

- 22) Obim upravno-stručnih investicija u šume treba da iznosi oko **31% CDP** (9.4 €/bto m³, sa porezima), obim tehničkih investicija u šume oko **31% CDP** (9.3 €/bto m³, sa PDV), obim bioloških investicija oko **15% CDP** (odnosno 4.4 €/bto m³, sa PDV), a preostatak prihoda odnosno profit od gazdovanja šumama za državu ako vlasnika šuma oko **23% CDP** (6.7 €/bto m³, sa PDV). **Ovaj scenarij ukazuje, da bi bilo moguće - uz visoki nivo investicija u šume, a kod postojećih niskih cijena rada – u upravljanju i gazdovanju državnim šumama u Crnoj Gori postići i vrlo pogodan ekonomski rezultat i to na ODRŽIVOM osnovu - za razliku od sadašnjeg (23% CDP), koji je i bolji od optimalnog, ali nije održiv.**

U okviru Studije su – na osnovu prikazane analize stanja i problema, preporuka za unaprjeđenje i procjene potreba i mogućnosti šumarstvu Crne Gore, korišćenjem iskustava u razvoju organizovanosti šumarstva u zemljama srednje Evrope i okruženja, predložena sljedeća tri moguća modela organizovanosti sektora gazdovanja šumama:

23) Unaprijeđeni integralni model javne i privredne uprave šuma (Model I) koja je organizovana kao organ u sastavu MPRR. Ovaj model se bazira na unaprijeđenom statusu UzŠ. Ovaj model uključuje postojeće institucije odnosno službe, vezane za gazdovanje šumama i ne predviđa institucionalne, već samo funkcionalne promjene. UzŠ na taj način i dalje ostaje nadležna za sve funkcije: javnu upravu šuma, gazdovanje državnim šumama i usmjeravanje gazdovanja privatnim šumama. UzŠ kao organizacija, koja pored djelatnosti šumarstva uključuje i djelatnost lovstva i rasadničke proizvodnje, dakle ostaje cjelovita. Prema optimalnom modelu ove Studije, UzŠ bi zajedno imala 428 zaposlenih, od toga 12 za zaštitu prirode i lovstvo te 5 za rasadničku proizvodnju. LPN i rasadnici postanu samostalne organizacije cjeline u okviru PJ. Rasadnici se mogu i polu-privatizovati, najbolje na način javno-privatnog partnerstva (ako će biti privatnog interesa).

Direkcija MPRR za monitoring šuma i gazdovanja šumama, kao i Inspekcija za šumarstvo i lovstvo u okviru UIP, ostaju i dalje u istom statusu i nadležnostima, prema kojima posredno prate odnosno nadzire i UzŠ (kada je u pitanju sprovođenje komercijalne funkcije gazdovanja državnim šumama).

24) Odvojeni model javne uprave svih šuma i privredne uprave državnih šuma (Model II-1), pri čemu se prva organizuje kao organ u sastavu ministarstva, a druga kao samostalni, privredni entitet za gazdovanje državnim šumama. Ovaj privredni entitet se može osnovati u statusu javnog privrednog zavoda ili državnog privrednog društva sa ograničenom odgovornošću. Ovakav model javne i privredne uprave šuma je u skladu sa najčešćom evropskom praksom odnosno trendom razvoja organizacionih modela, a postoji i u državama u okruženju (Hrvatska i Slovenija – kada je u pitanju privredno društvo).

Ovaj model predviđa podjelu sadašnje UzŠ na javnu upravu šuma (JUŠ) i privrednu upravu državnih šuma (PUDŠ). Pored toga, model predviđa statusnu reorganizaciju DMŠL-MPRR, kao i ŠLI-UIP, koje se - kao posebne službe - pripajaju funkcionalno redukovanoj UzŠ, odnosno JUŠ, kako bi se obezbijedilo sinergiju za cjelovito i efikasno obavljanje svih funkcija JUŠ. JUŠ prema ovom modelu zadržava i nadležnost za usmjeravanje gazdovanja privatnim šumama. U tom cilju se u okviru JUŠ uspostavlja posebna Služba za privatne šume. JUŠ preuzima i poslove čuvanja privatnih šuma odnosno pripadajuće čuvare šuma.

Za obavljanje PUDŠ, koja uključuje gazdovanje državnim šumama i djelatnosti rasadničke proizvodnje i lovstva, se prema ovom modelu uspostavlja novi, samostalni, privredni entitet u gore navedenom statusu. LPN i rasadnici postanu samostalne organizacije cjeline u okviru PUDŠ, rasadnici i profitni centri. PUDŠ uključuje i čuvanje državnih šuma, kao javno ovlašćenje. PUDŠ ne obavlja stručno-tehničkih poslova za privatne šume, a može iste da vrši kao usluge, koje obezbjeđuje JUŠ.

Prema optimalnom modelu ove Studije, JUŠ bi zajedno imala 84 zaposlena radnika, od čega 15 otpada na Inspeksijsku službu, 8 na Službu za monitoring, 23 na Službu za privatne šume i 23 na čuvanje privatnih šuma. PUDŠ bi, međutim, prema ovom modelu imala 367 zaposlenih, od toga 12 na zaštitu prirode i lovstvu te 5 na rasadničkoj proizvodnji.

25) Odvojeni model javne i privredne uprave svih šuma (Model II-2), pri čemu su statusni oblici javne i privredne uprave šuma isti kao kod Modela II-1. Ovaj model se bazira na klasičnom razdvajanju funkcije zaštite i funkcije korišćenja šuma i to bez obzira na vlasništvo. Sličan model postoji u rijetkim državama sa šumarskom policijom (npr. Italija).

Iako ovaj model predviđa istu institucionalnu strukturu kao Model II-1, upotrijebljena funkcionalna podjela poslova uprave šuma (na zaštitu i na korišćenje šuma) donosi veliku razliku u obimu poslova i zaposlenih radnika u okviru JUŠ. Ključna razlika je u tome, da JUŠ preuzima sve poslove čuvanja (državnih i privatnih) šuma odnosno pripadajuće čuvare šuma, za koje se u okviru JUŠ uspostavlja posebna Čuvarska služba. U tom smislu bi se zapravo dobilo šumarsku policiju.

Privredna uprava šuma (PUŠ) u okviru tog modela obavlja sve poslove, vezane za gazdovanje državnim šumama, lovstvo i rasadničku proizvodnju, kao kod Modela II-1. LPN i rasadnici postanu samostalne organizacione jedinice u okviru PUDŠ. Rasadnici i kao profitni centri. Pored toga, PUŠ u slučaju zavoda, obavlja i stručno-tehničke poslove za privatne šume prema zakonskom ovlašćenju, dok u slučaju DOO iste može da obavlja kao usluge na tržištu. JUŠ u okviru funkcije javne uprave prema tom modelu ne zadržava nadležnosti za usmjeravanje gazdovanja privatnim šumama. Ovu nadležnost preuzima zavod, dok DOO samo može da vrši stručno-tehničke poslove u privatnim šumama (koje dobija na tenderu).

Prema optimalnom modelu ove Studije, JUŠ bi zajedno imala **223** zaposlena radnika, od čega 15 zaposlenih otpada na Inspeksijsku službu, 8 na Službu za monitoring i 191 na Čuvarsku službu. PUŠ bi prema ovom modelu imala **227** zaposlenih radnika, od toga 12 na zaštiti prirode i lovstvu te 5 na rasadničkoj proizvodnji.

- 26) Razlike u ukupnom broju kadrova po predloženim modelima su male. Ključne razlike u pogledu strukture kadrova po modelima nastupaju kod unutrašnje podjele poslova na javnu i privrednu upravu šuma i to naročito kod poslova čuvanja šuma i stručno-tehničkih poslova na korišćenju šuma. Kod unaprijeđenog integralnog modela (Model I), svi su poslovi čuvanja šuma integrisani u privrednu funkciju, dok se kod odvojenog modela JUŠ i PUŠ (Model II-2) svi ovi poslovi smatraju za poslove javne uprave šuma. Kod odvojenog modela JUŠ i PUDŠ (Model II-1) se jedino čuvanje privatnih šuma (12% obima ovih poslova) svrsta u JUŠ. Stručno-tehnički poslovi se kod Modela I i Modela II-2 svi svrstaju u PUŠ, dok se poslovi za privatne šume kod Modela II-1 uključuju u JUŠ.
- 27) **Ključne zajedničke aktivnosti i koraci za uspostavljanje, razvoj i funkcionisanje predloženih organizacionih modela**, uključujući potrebne promjene zakonodavstva, su sljedeće:
- Smanjenje udela podrške razvoju lokalnih samouprava na održivi nivo**, iz 70% na 25% koncesione naknade (u slučaju koncesija) ili 12% vrijednosti doznačenog / posječenog drveta na panju za redovne sječe. U tom smislu je potrebna izmjena Zakona o finansiranju lokalnih samouprava. Potrebno je u dopuni ovog zakona i definisanje obaveze lokalnim samoupravama za namjensku upotrebu ovih sredstava (npr. za izgradnju seoske putne infrastrukture)
 - Osnivanje Budžetskog fonda za šume** na osnovu izmjene ZoŠ;
 - Smanjivanje obima korišćenja šuma putem koncesija** (u slučaju kršenja koncesionih ugovora, uzastopnog ne-dostizanja planiranog obima i ako ne postoje lokalni stručni kapaciteti UzŠ za odgovarajuće planiranje i praćenje ovih ugovora), kao i prestanak zaključivanja jednogodišnjih ugovora o korišćenju šuma na koncesioni način te uključivanje drugih načina korišćenja šuma - u okviru izvodljivog optimalnog plana sječa u državnim šumama (od 570.000 m³ godišnje), tako da se za naredni kratkoročni period postigne 35 % obima korišćenja koncesijom, 30% putem prodaje drveta na panju i 25% preko uslužnih radova, uz standardnih 10% prodaje ogrjevnog drveta na panju za snabdijevanje lokalnog stanovništva.
 - Uspostavljanje „revirnog“ sistema upravljanja šuma;**
 - Osamostaljivanje LPN i rasadnika kao samostalnih organizacionih cjelina;
 - Uvođenje privatizacije i licenciranja poslova javne uprave šuma i za državne šume;

- 28) Ključne aktivnosti i koraci za uspostavljanje, razvoj i funkcionisanje unaprijeđenog **integriranog modela** su sljedeće:
- Izmjena Sistematizacije MPRR u cilju da UzŠ, kao organ u sastavu MPRR, dobije odgovarajući, viši stepen samostalnosti.
 - Obezbjedivanje dodatnih - startnih - budžetskih sredstava za početak sprovođenja korišćenja državnih šuma u vlastitoj režiji** UzŠ (za finansiranje uslužnih radova i tehničkih investicija u šume);
 - Obezbjedivanje finansiranja iz integralnog budžeta države za tipične poslove javne uprave šuma, koje podrazumijeva ovaj model, nezavisno od prihoda iz državnih šuma;
 - Rješavanje efikasnosti rasadničke djelatnosti na način javno-privatnog partnerstva.
- 29) Ključne aktivnosti i koraci za uspostavljanje, razvoj i funkcionisanje **odvojenih modela javne i privredne uprave šuma** (bez obzira na varijantu) su sljedeće:
- Podjela funkcija javne i privredne uprave šuma;
 - Osnivanje zavoda ili DOO u 100% vlasništvu države za obavljanje privredne funkcije gazdovanja šumama, lovstva i rasadničke proizvodnje**, a na osnovu odredbi zakona.
 - Prenošenje zaposljenih**, koji su dosad obavljali privredne poslove / djelatnosti, na zavod/DOO;
 - Prenošenje javnog ovlašćenja za upravljanje koncesijama, kao prava na prihode od istih**, na zavod/DOO.
 - Preuzimanje obaveze za finansiranje razvoja opština od strane zavoda/DOO (u istoj redukovanoj visini);
 - Uspostavljanje redukovanog funkcionisanja UzŠ odnosno nove JUŠ;
 - Prenošenje Službe za monitoring MPRR i Šumarske inspeksijske službe u JUŠ;**
 - Sklapanje ugovora o upravljanju državnih šuma između zavoda/DOO-a i DŠLDI.**
- 30) Obračun **ekonomske održivosti sektora gazdovanja šumama, lovstva i rasadničke proizvodnje na osnovu optimalnog scenarija** prihoda i rashoda, a **u zavisnosti od načina korišćenja državnih šuma i nezavisno od izabranog organizacionog modela**, ukazuje da:
- Očekivani prihodi od korišćenja državnih šuma značajno zavise od načina korišćenja šuma. Kod koncesionog sistema, prihodi bi iznosili 10.2 MIO €, kod prodaje na panju 17.6 MIO € i kod prodaje sortimenata 24.9 MIO €, a kod planirane kombinacije korišćenja šuma 16.8 MIO €. Sada planirani prihodi iznose samo 5.6 MIO €. Doprinos šumarstva ka BDP bi na taj način izuzetno porastao (za nekoliko puta). **Doprinos šumarstva ka BDP bi se značajno uvećao (za nekoliko puta).**
 - Rashodi su u tijesnoj korelaciji sa prihodima;
 - Je očekivani ukupni bilans prihoda i rashoda isto tako - ali ne i toliko jako - zavisao od načina korišćenja državnih šuma; najlošiji je kod sistema koncesija i najbolji kod vlastite prodaje.
 - Se, **nakon izdvajanja planiranih sredstava za opštine** (25% koncesione naknade odnosno 12% cijene drveta na panju), može očekivati još mali negativni bilans kod sistema koncesija (minus 2% prihoda), dok je isti kod ostala dva sistema već blago pozitivan (od 1 do 3% prihoda). Prosječno se dakle **može očekivati blagi pozitivni ekonomski bilans** (od 1% prihoda) **za predloženu kombinaciju načina korišćenja šuma.**
- 31) **Potrebna sredstva za finansiranje poslova javne uprave šuma su jako zavisna od organizacionog modela:** kod unaprijeđenog integralnog iznose samo 1%, kod odvojenog modela javne i privredne uprave državnih šuma 15% i kod odvojenog modela javne i privredne uprave svih šuma 42%. Međutim, ka **vrlo značajnom smanjenju obima sadašnjeg budžetskog finansiranja u šumarstvu,**

u kojem se poslovi UzŠ u cijelosti finansiraju (odnosno bi trebali da se finansiraju) iz budžeta države, doprinosi i odvojeni model javne i privredne uprave svih šuma sa **visoko (58%) smanjenim obimom potrebnih sredstava za poslove uprave šuma**.

- 32) U odnosu na sadašnje stanje, **za finansiranje novog sistema bilo bi potrebno 9.7 MIO dodatnih sredstava**. Kod 54% ovih sredstava se radi o investicijama u državne šume, koje su potrebne za održivo korišćenje šuma, dok je 29% dodatnih sredstava direktno namijenjenih finansiranju radova na korišćenju državnih šuma. Isti će generisati prihod od prodaje sortimenata, koji bi bio 2.4-puta veći od ovih troškova. Samo 15% dodatnih sredstava se odnosi na finansiranje poslova uprave šuma (uključujući vanjske usluge), među kojima - u zavisnosti od organizacionog modela - preovlađuju poslovi privredne uprave šuma. **Obezbjeđivanje ovih dodatnih sredstava, koji su prevashodno u privrednoj funkciji, je dakle preduslov za generisanje odgovarajućih, optimalnih prihoda od gazdovanja šumama. Određeni dio ovih sredstva, naročito za radove i investicije koje su direktno u funkciji generisanja prihoda, se može obezbijediti i preko kreditnih aranžmana. Ostali dio sredstava bi svakako trebalo da se obezbijedi preko integralnog budžeta države.**
- 33) Za **prelazak iz sadašnjeg koncepta gazdovanja državnim šumama u buduću** bilo bi potrebno za prvu (budžetsku) godinu – imajući u vidu moguću dinamiku finansiranja proizvodnih aktivnosti i generisanja prihoda od istih, da se **obezbijedi oko 8.6 MIO € startnih sredstava**.
- 34) Rezultati SWOT analize ukazuju, da **podijeljeni model donosi dosta više prednosti i prilika u odnosu na unaprijeđeni integralni model**. Sa druge strane, integralni model pokazuje daleko više slabosti. Na osnovu procjena ukupne adekvatnosti predloženih modela, može se zaključiti da je **integrisani model javne i privredne uprave šuma (M I) daleko manje pogodan od odvojenog modela (M II)**. Između dva odvojena modela je, međutim, nekoliko **pogodniji model javne i privredne uprave državnih šuma (M II-1)**.
- 35) Na osnovu završnog razmatranja u okviru DŠLDI, a bez predstavnika UzŠ, može se konstatovati, da je **načelno prihvatljiv odvojeni model javne i privredne uprave šuma i s tim osnivanje novog privrednog entiteta za gazdovanje (državnim) šumama**.
- 36) **Akcioni plan za implementaciju reforme organizacije i koncepta gazdovanja**, sa okvirnom dinamikom, predviđa dvije faze: a) **reformu koncesionog sistema korišćenja šuma** koja je nezavisna od organizacionog modela i koju je moguće započeti brzo, i b) **reformu organizacionog modela sektora gazdovanja šumama** koja treba više vremena za pripremu, posebno za sprovođenje. Nakon usvajanja pripadajućih odluka Vlade, vezanih za ove dvije tačke i imenovanja odgovarajućih RG, potrebni bi bilo da se izradi **Operativni program reforme koncesionog korišćenja državnih šuma**, kao i **detaljni Program reorganizacije sektora gazdovanja šumama** (od strane RG). Prvi bi mogao da započne sa implementacijom početkom 2018.g. ako bi se obezbjedila potrebna dodatna sredstva za finansiranje šumskih operacija (koje bi se sprovodile u vlastitoj režiji)). U vezi drugog bi prije usvajanja na Vladi trebala da se obavi široka rasprava među zainteresovanim stranama (negdje u martu 2018.g.). Nakon toga mogu da postepeno započnu sve potrebne aktivnosti za sprovođenje ovog programa, uključujući izmjene zakonodavstva i sistematizacije odnosno usvajanje novog, podjela funkcija javne i privredne uprave šuma sa pripadajućim zaposlenima, i osnivanje novog entiteta za gazdovanje šumama (ako se izabere odvojeni model). **Početak funkcionisanja novog organizacionog modela moglo bi se očekivati početkom 2019. god.**

37) **Za efikasno sprovođenje ovog akcionog plana bilo bi potrebno da se obezbijedi i međunarodna ekspertska podršku, optimalno za cjelokupno trajanje ovih aktivnosti.**

1. UVOD

Ova Studija je izrađena u okviru projektnog zadatka za „Individualnog konsultanta za pripremu predloga reforme postojećeg koncepta gazdovanja šumama u Crnoj Gori“, koji finansira projekat Ministarstva za poljoprivredu i ruralni razvoj „MIDAS“. MIDAS se zaključuje 30. juna ove godine, kada je i formalni završetak ovog projektnog zadatka sa kojim se započelo 27. marta ove godine.

Cilj ovog zadatka je da se Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja (MPRR) pruži analiza postojeće organizacije gazdovanja šumama, izvršavanja poslova na gazdovanju šumama i ostvarivanja prihoda, adekvatna rješenja za reformu postojećeg koncepta gazdovanja šumama i da se predlože prednosti i nedostaci tih rješenja, sa preporukom za najbolje opcije sa aspekta održivosti gazdovanja šumama u Crnoj Gori. Ovim projektnim zadatkom je u skladu sa tim definisan i okvirni sadržaj ove Studije.

2. METODOLOŠKI PRISTUP

Metodološki pristup u realizaciji ovog zadatka odnosno izrade Studije se bazira na:

- Odličnom poznavanju i iskustvima konsultanta u izgradnji regulatornog i drugih okvira i kapaciteta šumarskog sektora Crne Gore, okvira za održivo gazdovanje šumama, kao i poznavanju šuma, načina gazdovanja šumama i sa njim vezanih, ključnih problema (sve to od 2008. god. dalje);
- Korišćenju postojećih sektorskih analiza i studija vezanih za predmet ovog projektnog zadatka, naročito i onih koje je u prošlim godinama izradio sam konsultant (npr. Studija finansiranja šuma i šumarstva Crne Gore, 2012) odnosno studijama kojima je dao svoj doprinos (npr. EBRD Studija Sektora šumarstva, drvne industrije i drvne energije, 2016),
- saradnji sa institucijama i službama vezanim za poslove, podatke i informacije o gazdovanju šumama,
- saradnji i konsultacijama sa Radnom grupom (RG) za reformu organizacije i koncepta gazdovanja šumama, koja je osnovana u tu namjenu od strane MPRR;
- početnim, srednjim i završnim prezentacijama stanja i mogućih rješenja odnosno Nacrta Studije.

Projektni zadatak, koji se naročito odnosi na reformu koncepta gazdovanja šumama, je u toku implementacije, a posebno u fazi elaboracije Nacrta Studije, eksplicitno proširen na reformu postojeće organizovanosti sektora, kao krova za traženu reformu koncepta gazdovanja šumama. Reformi organizacije sektora gazdovanja šumama je na taj način data dominantna uloga. U skladu s tim je proširen i naslov očekivane Studije.

3. ANALIZA POSTOJEĆE ORGANIZCIJE I KONCEPTA GAZDOVANJA ŠUMAMA SA PRIJEDLOZIMA ZA UNAPRJEĐENJE

3.1. POSTOJEĆA PRAVNA, ORGANIZACIONA I KADROVSKA STRUKTURA INSTITUCIJA ODNOSNO SLUŽBI I NJIHOVO FUNKCIONISANJE

3.1.1. Uprava za šume

3.1.1.1. *Uprava za šume kao cjelina*

Pravni status i institucionalna organizovanost

Uprava za šume (UzŠ) je u skladu sa Zakonom o šumama (ZoŠ) i Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave (UoONRDU), organ uprave koji je nadležan za upravljanje i gazdovanje šumama, uz uvažavanje prava VPŠ da sami upravljaju i gazduju svojim šumama. Pored nadležnosti za poslove javne uprave šuma, UzŠ ima nadležnost za gazdovanje državnim šumama, kao i nadležnost za usmjeravanje gazdovanja privatnim šumama. UzŠ je nadležna i za čuvanje šuma. UzŠ vrši i djelatnost lovstva u lovištima posebne namjene (LPN) i sjemenske i rasadničke proizvodnje.

U skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja (MPRR), UzŠ ima status organa u sastavu ministarstva. Međutim, organizacione jedinice UzŠ su jedino Sektor za gazdovanje šumama (SGŠ) i Područne jedinice (PJ). Sistematizacija ne pominje Centralne jedinice (CJ) UzŠ, koja je sa Sektorom za opšte poslove sada integralni dio MPRR. **Stepen samostalnosti UzŠ u odnosu na prijašnji status (kao organa u sastavu Vlade) je sada značajno niži, jer je funkcionalna integrisanost UzŠ u ministarstvo prevelika.**

UzŠ kao organ ministarstva odnosno državne uprave je inače tradicionalni (evropski) oblik organizovanosti upravljanja šumama. Značajno je, da UzŠ ima nadležnost za (upravni i stručni) nadzor svih šuma, bez obzira na vlasništvo. Dobro je i da su funkcije upravljanja („čekića“) i korišćenja („sjekire“) državnih šuma u sadašnjem sistemu (koncesija) razdvojene.

Međutim, status UzŠ kao organa državne uprave nije pogodan za efikasno obavljanje privredne funkcije: gazdovanja državnim šumama i ostalih privrednih djelatnosti. Naime, državna uprava već prema svojoj definiciji ne može efikasno vršiti privrednu funkciju, a ista je često i u konfliktu sa javno-upravnom funkcijom. **Neophodno je zbog toga statusno unaprjeđenje UzŠ u pravcu samostalnog organa u sastavu MPRR odnosno izdvajanje privredne funkcije iz javne administracije.**

Među slabosti u pogledu organizovanosti UzŠ se može ubrojiti neravnomjernu teritorijalnu organizovanost PJ, koje su vezane na teritorije opština, sa izuzetno velikim razlikama u površini i obima sječa, a s tim i obimu poslova, što nije dobro za racionalno i efikasno djelovanje ovakve institucije.

Ključni problem u smislu racionalnosti i efikasnosti djelovanja UzŠ na lokalnom nivou međutim jeste u ne-postojanju „revirnog“ sistema odnosno tzv. PDCA² cikla (planiranje-sprovođenje-praćenje-prilagođavanje) na tom nivou, a posljedično i ne-postojanje lične teritorijalne odgovornosti od strane šumarskih inženjera ili tehničara. Postoji jedino teritorijalna odgovornost čuvara šuma.

² Radi se o Demingovom ciklu: P = »plan« (planiraj), D = »do« (radi), C – »check« (čikiraj), A = adapt (adaptiraj).

Funkcionalna organizovanost

Sektor za gazdovanje šumama UzŠ se horizontalno djeli na pet Odsjeka: Odsjek za uređivanje šuma, Odsjek za informacijski sistem, Odsjek za uzgoj i zaštitu šuma, Odsjek za korišćenje šuma i nedrvne šumske proizvode i Odsjek za zaštitu prirode i gazdovanje lovištima sa posebnom namjenom. Njihov rad koordiniraju načelnici, koji su diplomirani šumarski inženjeri, izuzev Odsjeka za informacijski sistem. Odsjeci su nadležni za usmjeravanje rada PJ odnosno poslova i (neformalnih) službi u njihovom domenu. Međutim, suštinska koordinacija od strane Odsjeka, izuzev Odsjeka za uređivanje i Odsjeka za informacijski sistem, često je u praksi srazmjerno slaba ili čak nedostaje, što je ograničavajući faktor u funkcionisanju UzŠ.

Područnih jedinica je sada 17, jedna od njih (Kotor) ima i lokalne ispostave (4). PJ vrše sve operativne upravne i stručne poslove, naročito na zaštiti, uzgoju i korišćenju šuma. Pored toga, PJ vrše i Čuvarsku službu, koja nema status posebne (formalne) službe u UzŠ, iako čuvari šuma imaju posebna ovlaštenja prema ZoŠ. Rad PJ koordiniraju šefovi PJ, koji prema Sistematizaciji mogu da budu i ne-šumarskog akademskog profila. Zbog toga u praksi samo 10 šefova PJ (od 17) ima diplomu šumarskog inženjera, ostalo su drugi akademski profili. Obzirom, da je rad PJ izrazito strukovni, ovo je jedan od ključnih problema u cilju kvalitetnijeg šumarsko-tehničkog funkcionisanja PJ. PJ su u smislu svog funkcionisanja i previše samostalne u odnosu na CJ odnosno njene Odsjeke. Sa druge strane, gore pomenuto stručno usmjeravanje i kontrola od strane CJ nisu dovoljno jaki, što dodatno doprinosi ka slabostima u funkcionisanju UzŠ kao cjeline.

LPN (4 njih plus 1 obično lovište), kao i rasadnici (2) se nalaze unutar PJ, a nemaju status organizacionih cjelina.

Ljudski resursi i kadrovska pokrivenost šuma

UzŠ sada (podaci za mart, 2017) ima **409** zaposlenih radnika, uključujući opšte poslove u okviru MPRR, kao i one radnike, koji vrše poslove na „neodređeno vrijeme“ na osnovu ugovora (naročito čuvari šuma). Od ovog broja su 373 zaposlena u organizacionim jedinicama UzŠ. U odnosu na važeću Sistematizaciju od **476** zaposlenih, od toga 428 u organizacionim jedinicama UzŠ, ispunjenost radnih mjesta UzŠ iznosi **86%**.

U odnosu na ukupnu površinu³ šuma, postojeća prosječna pokrivenost sa kadrom UzŠ iznosi **0.56 FTE⁴ / 1000 ha** (ili 1780 ha / FTE). Za uporedbu: Ukupna pokrivenost šuma sa kadrom UzŠ je nekoliko manja (13%) nego na uporedivim poslovima u Sloveniji (stanje prije osnivanja državnog preduzeća), koja ima jednu od najmanjih gustina kadra među srednje-evropskim državama. U Srbiji i Hrvatskoj je pokrivenost sa (šumarskim) kadrom značajno veća. U tom smislu se može konstatovati, da je **ukupna površinska pokrivenost šuma sa kadrovima UzŠ vrlo racionalna**.

U odnosu na moguću sječu⁵, pokrivenost kadrom UzŠ iznosi **0.52 EPR / 1000 m³** (ili 1937 ha / FTE). Ovo je, međutim, čak 4.8-puta više nego na uporedivim poslovima u Sloveniji. U tom smislu može se reći, da je **ukupni broj kadra UzŠ na moguću obim sječe čak izuzetno visok odnosno da u okviru postojećeg broja postoje velike rezerve za intenziviranje gazdovanja (državnim) šumama**.

Teritorijalna pokrivenost kadrovima PJ UzŠ je vrlo ne-ravnomjerna. Razlike između PJ Sjevera Crne gore iznose čak do 1 : 6.3 kada je u pitanju površina šuma, odnosno 1 : 5.5 kada je u pitanje moguća sječa.

³ Državne šume – 372.500 ha (prema PGŠ), privatne šume 355.600 (prema NIŠ), ukupno 728.100 ha.

⁴ Ekvivalent punog radnog vremena.

⁵ Državne šume – 615.000 m³ (prema PGŠ), privatne šume 177.000 m³ (prema planu sječe za 2017.g.), ukupno 792.000 m³.

Kadrovsko najbogatiju pokrivenost na površinu šuma ima PJ Rožaje sa 1.3 FTE / 1000 ha (760 ha / FTE), a najsiromašniju PJ Pljevlja sa 0.2 FTE / 1000 ha (4800 ha / FTE). U odnosu na moguću sječu, kadrovska zastupljenost sa oko 0.2 FTE / 1000 m³ je najmanja u PJ Kolašin (4500 m³ / FTE), a odmah iza toga u PJ Pljevlja (4100 m³ / FTE), dok je najveća u Plavu sa 1.35 FTE / 1000 m³ i PJ Berane sa 0.7 FTE / 1000 m³ (1400 m³ / FTE). Prema ovoj dvojici pokazatelja dakle dolazi do **izrazito neravnomjernog opterećenja⁶ zaposlenih: velika je opterećenost sa jedne i velike su rezerve sa druge strane.**

Obrazovna i funkcionalna struktura kadrova

Kada je u pitanju postojeća obrazovna struktura kadrova Uzš, stanje je sljedeće: **71 (17%)** je šumarskih inženjera i **251 (61%)** šumarskih tehničara - ukupno **322 (78%)** šumarskih stručnjaka. Za upoređenje: Slovenija šumarskih tehničara na uporedivim poslovima uopšte nema, a najniža obrazovna struktura na uporedivim poslovima je više-školski inženjer šumarstva. Srbija (primjer Srbijašume) na poslovima gazdovanja šumama zapošljava 36 % šumarskih inženjera.

Slično kao za ukupnu teritorijalnu raspoređenost kadrova u Uzš, važi i za raspoređenost stručnih kadrova po PJ, koja je jako ne-ravnomjerna. U tom smislu je **neophodno ostvarivanje ravnomjernije kadrovske raspoređenosti i opterećenosti poslovima**, kako dodatnim zapošljavanjem tako i pre-raspoređivanjem kadrova između PJ.

Kritičan je u Uzš naočito premali udeo, a i ukupno premali broj šumarskih inženjera. Manjak istih (37 u odnosu na Sistematizaciju) izuzetno zabrinjava, uz činjenicu da mladih inženjera u Crnoj Gori gotovo nema na tržištu: prema informacijama su sada raspoložljiva tri od njih. Prvo je dakle **neophodno neposredno zaposlenje na tržištu raspoložljivih šumarskih inženjera**. Dalji je problem, da je vrlo je malo i studentata šumarstva, a koji se pored toga obično još i ne vraćaju u Crnu Goru nakon završenih studija. Neophodno će biti u tom smislu **obezbijediti stipendiranje za studente šumarstva**. Vrlo je neadekvatan i srednje-školski obrazovni program šumarstva, kao i premali interes za njegovo pohađanje. **Potrebna bi bila podrška Sektora unaprjeđenju i promociji ovog obrazovnog programa.**

Među šumarskim inženjerima Uzš, 29 njih radi na doznaci stabala, 28 na poslovima planiranja, uzgoja, zaštite i korišćenja šuma, 10 na mjestima šefova područnih jedinica i 4 na CJ. Izuzetno nedostaje naročito šumarskih inženjera – doznachara, bez kojih realizacija planova korišćenja šuma na održiv način nije moguća.

Među šumarskim tehničarima, **55** njih radi na doznaci stabala, od toga prema ocijeni PJ, 35 u privatnim šumama.

Broj čuvara šuma iznosi **194** što je 47% zaposlenih ili 60% šumarskih stručnjaka Uzš. Slovenija čuvara šuma uopšte nema.

U vezi kadrovske strukture se može konstatovati, da se **crnogorsko šumarstvo bazira na lugarima - čuvarima šuma, umjesto na šumarskim inženjerima i tehničarima, koji vrše stručne poslove**. Ovakvo stanje sektora gazdovanja šumama je vrlo kritično. **Ako se ova struktura uskoro ne poboljša**, a vrlo male su realne mogućnosti, **kvalitetniji i održiviji razvoj šumarstva je i dalje ograničen.**

Starosna struktura kadrova

Prema osvježenoj kadrovskoj evidenciji Uzš, prosječna starost zaposlenih iznosi **52** godine, sa rasponom od 47 (PJ Petnica) do 57 godina (PJ Rožaje). Ista se u zadnjih par godina, zbog odlazaka u penziju i zapošljavanja novih, mlađih kadrova i poboljšala (iznosila je već 56 godina). Međutim, ovo stanje je još i dalje izuzetno kritično, prije svega i zbog nedostatka novih šumarskih kadrova, naročito

⁶ Ova je u nastavku analize i selektivnije analizirana, naročito kod doznake stabala za sječu.

šumarskih inženjera, na crnogorskom tržištu rada. **Neophodan će biti „uvoz“ šumarskih kadrova iz okruženja.** U tom smislu će biti potrebno i dodatno prilagođavanje ZoŠ, naročito u smislu mogućnosti obavljanja stručno-tehničkih poslova preko licenciranih izvođača i u slučaju državnih šuma.

3.1.1.2. Odsjek za uređivanje šuma

U decentralizovanom Odsjeku za uređivanje šuma ukupno je na ovim poslovima anagažovano 5 FTE šumarskih stručnjaka (od čega se 3 FTE zaposlena nalaze u PJ). Odsjek je – na osnovu metodologija i vještina koje su razvijene odnosno stečene od strane FODEMO projekta, odgovarajuće osposobljen za koordinisanje ovih poslova. Posjeduje i regularno upotrebljava i GIS softver. Ima i potrebno znanje za pružanje edukacije i treninga zapošljenih.

Izradu programa gazdovanja šumama (PGŠ) za Odsjek i dalje vrše osposobljeni vanjski izvođači. Planovi razvoja šuma, osim jednog pilotskog, još nisu izrađeni, a nisu ni u skorijem planu za izradu. U vezi „uslužne“ izrade PGŠ se međutim postavlja jedno ključno pitanje, a to je, da li strani izvođači mogu planirati i crnogorskim šumama i šumarstvu odgovarajuće ciljeve, smjernice i mjere odnosno da li takvi planovi mogu biti i strateški i suštinski odgovarajući? Na osnovu iskustava srednjeevropskih zemalja, u kojima šumarsko planiranje (za državne šume) uvijek vrše domaći stručnjaci, taj odgovor ne bi bio pozitivan. Zbog toga bi bilo **potrebno, da stručnjaci UzŠ preuzmu elaboraciju odnosno bar sarađuju kod elaboracije suštinskih djelova PGŠ.** Kod sadašnjeg broja kadrova za uređivanje šuma, to bi bilo godišnje moguće samo za nekoliko PGŠ. Ako bi se u suštinski dio izrade PGŠ uključivali i inženjeri za uzgoj, zaštitu i korišćenje šuma po PJ (što je i prirodno i potrebno), ovaj suštinski dio posla u vlastitoj režiji UzŠ bi mogao biti još veći. U suprotnom, postavlja se pitanje, šta da rade i trenutno raspoloživi kadrovi ove službe (osim centralnog dijela, koji priprema dokumentaciju za tendere).

Za dalji razvoj u predloženom pravcu (sa izradom PGŠ u vlastitoj režiji) bilo bi potrebno kadrovsko jačanje službe za uređivanje. U organizacionom smislu bilo bi racionalno, ako se na nivou države uspostavi nekoliko centara za šumsko planiranje, uključujući informacioni sistem, recimo 4 – 6, a koji bi imali odgovarajući stručni kapacitet i opremu.

3.1.1.3. Odsjek za šumarski informacioni sistem

Odsjek za šumarski informacioni sistem ima 4 zaposlena akademska stručnjaka - informatičara, dok je u okviru PJ – prema kadrovskoj evidenciji - zaposleno još 11 informatičara. Njihov broj je dakle veliki. Centralna Služba za informatiku je inače dobro osposobljena i ima zajedno sa informatičarima u PJ i odgovarajući kapacitet. CE ima, uz dvije PJ, i potrebnu opremu za obavljanje ove funkcije, kao i za obezbjeđivanje kvalitetnog servisa korisnicima. Bez obzira na brojnost informatičara se dosad kod UzŠ koristi jedino email i MS Office. Brojni zaposleni, neki i na mjestima gdje se sakupljaju opsežni podaci, još uvijek ne upotrebljavaju ni kompjuter. Obzirom na ovakvo stanje se čini, da koncept sa informatičarima, zaposlenim na određenim PJ, nije efikasan, odnosno da su ovi informatičari pasivni. Racionalniju i efikasniju informatičku podršku odnosno servis zaposlenima u UzŠ bi se inače moglo obezbjeđivati na ugovorni način i to na svim PJ.

Šumarski informacijski sistem koji je izrađen u okviru FODEMO-projekta i raspoložljiv na instalacionim CD-ovima, se još ne koristi u UzŠ. Nije donesen ni Pravilnik o informacionom sistemu, sa internom obavezom UzŠ za njegovu upotrebu. Upravo sada je završen novi projekat implementacije informacionog sistema i nadati se je da će rezultati doprinijeti izradi pomenutog Pravilnika i implementaciji istog. Što se tiče dalje nabavke opreme, opet nedostaju odnosno nisu planirana novčana sredstva za nabavku hardvera i softvera.

Postojeće stanje u pogledu podataka i informacija vezanih za gazdovanje šumama se može ukratko opisati na sljedeći način: Svi ključni podaci i informacije o gazdovanju šumama (doznaci, prijemu, otpremi, koncesijama) se kod UzŠ još uvijek nalaze samo u knjigama; efikasno praćenje gazdovanja šumama i prometa drvetom zbog ne-digitalizovanosti ovih podataka nije moguće; ne postoje standardizovani načini prikazivanja informacija o korišćenju odnosno gazdovanju šumama; ove informacije nisu dovoljno transparentne; dolazi čak do vrlo različitih⁷ podataka odnosno rezultata, vezanih za istu namjenu (npr. obim redovnih sječa prema evidenciji PJ i obim koncesionih sječa prema evidenciji Odsjeka za korišćenje šuma); godišnji programi i izvještaji o radu UzŠ su vrlo nepotpuni, netransparentni i lošeg kvaliteta.

3.1.1.4. Odsjek za zaštitu prirode i gazdovanje lovištima posebne namjene

Odsjek za zaštitu prirode i gazdovanje LPN pored obavljanja stručnih poslova vezanih za zaštitu prirode u šumama, prema Sistematizaciji (2 zaposlena) stručno usmjerava gazdovanje LPN. Međutim, čini se da ovo usmjeravanje u praksi još ne dolazi do izražaja.

Tri LPN sada nemaju upravnika lovišta, a samo dva imaju lovočuvara. Lovočuvarsku funkciju u LPN sada vrše čuvari šuma u okviru rejona koji se podudaraju sa LPN, što je racionalno rješenje. Inače, sa Sistematizacijom su za LPN, a u skladu sa Zakonom o divljači i lovu, predviđeni posebni lovočuvari. Ovo nije racionalno, jer bi dupliralo pokrivenost ovih površina čuvarima šuma i lovočuvarima.

3.1.1.5. Odsjek za uzgoj i zaštitu šuma

U Odsjeku za uzgoj i zaštitu šuma i na mjestima inženjera za ove oblasti po PJ je ukupno angažovano 14 FTE zaposlenih (5 od njih radi i na ostalim poslovima u PJ). Mjesto inženjera za zaštitu u Odsjeku nije popunjeno. Odsjek, prema Sistematizaciji, stručno usmjerava rad PJ na poslovima uzgoja i zaštite šuma, poslovima vezanim za reproduktivni materijal i planiranje rasadničke proizvodnje, kao i praćenje bespravnih sječa. Sistematizacija ne uključuje nadležnosti za stručno usmjeravanje doznake stabala, koja je zapravo ključni suštinski „instrument“ uzgoja šuma. Odsjek dalje ima i nadležnost za koordinisanje i pripremu stručnih ispita za čuvare šuma. Prema Sistematizaciji, Odsjek nema nadležnosti za stručno usmjeravanje čuvanja šuma (što je propust), dok inženjer za zaštitu šuma ima nadležnost za kontrolu rada čuvara šuma. Odsjek prema Sistematizaciji nema ni nadležnosti za stručno usmjeravanje sjemenske i rasadničke proizvodnje, koja je kod PJ. **Pomenute nadležnosti bi trebalo Odsjeku svakako dodati, a isti bi trebao suvjereno da stručno usmjerava sve ove poslove u okviru UzŠ.** Za sada se čini, da usmjeravanje PJ od strane Odsjeka još uvijek ostaje samo na nivou planiranja i izvještavanja.

3.1.1.6. Poslovi doznake stabala

Poslove doznake stabala odnosno doznačarsku „službu“ obavlja **29** šumarskih inženjera i **55** šumarskih tehničara. Prema izvještaju PJ, 35 je tehničara-doznačara koji rade u privatnim šumama. Prema mišljenju RG, ovo je preveliki broj u odnosu na stvarni udeo posla za privatne šume. Na prosječnog doznačara dolazi **3150** ha površine šuma odnosno **9450 m³** moguće sječe. Prosječna opterećenost doznačara u UzŠ se kreće oko 50 % slovenačke, kada je u pitanju moguća sječa, što nije mnogo ali je značajno više nego kada je u pitanju ukupna opterećenost zaposlenih u UzŠ (koja iznosi samo oko 20% slovenačke).

⁷ Ove razlike mogu naravno da ukazuju i na stvarno stanje. Neophodno kod toga jeste, da su rezultati pouzdani, što se može postići jedino na osnovu provjerenih, trajnih baza podataka.

Međutim, na prosječnog inženjera – doznara dolazi oko **13.000 ha** državnih šuma ili **21.000 m³** moguće sječe. Prosječna opterećenost istih u odnosu na mogući obim sječa je čak (za 17%) veća nego u Sloveniji. Prema tome, može se konstatovati da je **opterećenost šumarskih inženjera - doznara – za crnogorske uslove izuzetno visoka**. Ovi inženjeri se prema realizovanom, a naročito prema mogućem obimu doznake dakle mogu - kao jedina služba UzŠ - ravnopravno upoređivati sa slovenačkim. **Potrebno je dodatno zapošljavanje bar nekoliko inženjera, a naročito aktiviranje i pre-raspoređivanje ostalih inženjera (naročito iz uzgoja šuma) za vršenje doznake.**

Dalji veliki problem je neravnomjerna raspoređenost doznara u odnosu na površinu šuma, a prije svega na mogući obim sječa po PJ. Pored toga, četiri PJ uopšte nemaju šumarskog inženjera – doznara, čime je ovim PJ onemogućeno vršenje doznake za (visoke) državne šume. Dodatni problem u ovom kontekstu predstavlja postojeća zakonska barijera, koja šumarskim tehničarima ne dozvoljava doznaku u visokim šumama. Ovo **barijeru bi svakako trebalo ukloniti, a šumarskog tehničara sa određenim iskustvom dodatno osposobiti za kvalitetno i održivo obavljanje iste.**

Ostali problemi, koji su vezani na vršenje doznake stabala i preporuke vezane za iste, su sljedeći:

- **Struktura odnosno kvalitet doznake, kao ključnog instrumenta uzgoja šuma, često je neodgovarajuća**, jer kod izbora stabala za sječu nisu optimizovane ekološke i ekonomske funkcije šuma (u smislu pozitivne selekcije kao uzgojnog principa). Pomenutu slabost je moguće dosta brzo otkloniti i to uvođenjem odgovarajućih internih edukacija⁸ odnosno treninga, a naročito korišćenjem primjera dobre prakse, koje u UzŠ postoje.
- **Nedostaje suštinska koordinacija doznara po PJ od strane CE, kao ni interno provjeravanje izvršene doznake, što je neophodno uvesti kao permanentnu aktivnost.**
- **Ne postoji lična odgovornost doznara za kvalitet izvršene doznake**, jer nema „revirnog“ sistema odnosno doznar se ne vraća u šumu, koju je doznavao. Sa uvođenjem revirnog sistema ovaj se problem automatski rješava.
- **Podaci o doznaci se još uvijek nalaze samo u knjigama**, pa nije moguće (brzo i efikasno) provjeravati evidencije prijema (i otpreme) sa evidencijom doznake. **Potrebna je zbog toga što brža informatizacija UzŠ, uspostavljanje digitalnih baza ovih podataka, osposobljavanje zapošljenih i direktno unošenje podataka doznake i prijema na terenu (preko PDA uređaja).**

3.1.1.7. Poslovi čuvanja šuma

Poslovi čuvanja šuma, na kojima je u skladu sa osvježenom kadrovskom evidencijom UzŠ angažovano 194 čuvara šuma, uključujući one na ugovorima, se obavljaju u okviru PJ. Prema Sistematizaciji, njihov rad koordiniše inženjer za uzgoj i zaštitu šuma PJ, a kontroliše ga inženjer za zaštitu šuma u okviru Odsjeka CJ. Sa Sistematizacijom je predviđeno da čuvar šuma, pored ostalih poslova, vrši i prijem drvnih sortimenata i maloprodaju drveta na panju. U praksi, čuvari šuma ne vrše ovih stručno-tehničkih poslova u PJ koje su bogate šumarskim kadrom (primjer Rožaje), dok ga u PJ sa premalo kadra vrše (primjer Pljevlja).

Prosječna površina šuma na jednog čuvara iznosi **3750 ha**. U odnosu na prosječnu normativnu površinu za čuvarski rejon, koju ima Srbija (5000 ha za državne i 7500 ha za privatne šume), **pokrivenost šuma čuvarima u Crnoj Gori je više nego pogodna**. Pored toga, dosta su homogene i veličine čuvarskih rejonu na Sjeveru Crne gore. Iste se kreću između 2000 (!) do 3700 ha, što je izuzetno malo. U Južnom djelu

⁸ Ovakve edukacije i treninzi, sa zajedničkom pripremom pokaznih objekata i timski izvršenom doznakom su kod UzŠ već započete u 2010. i 2011. godini, od strane tadašnje SNV, a pod vođstvom autora ovog izvještaja.

Crne gore, prosječni reoni su očekivano dosta veći i kreću se između 6500 ha (PJ Kotor) do 14 000 ha (PJ Podgorica).

Na osnovu ovih pokazatelja se može zaključiti, da je UzŠ kod zapošljavanja toliko velikog broja čuvara šuma posredno rješavala odnosno još rješava socijalnu aspekte, jer bi prema pomenutom „standardu“ broj čuvara šuma mogao biti značajno niži (npr. za trećinu).

Sličnu konstataciju bi se moglo izvesti i za neka, ne-šumarska mjesta u UzŠ.

3.1.1.8. Djelatnost sjemenske i rasadničke proizvodnje

U okviru UzŠ postoje dva rasadnika (Kolašin i Rožaje). Jedan ima šumarskog inženjera, drugi je nepokriven (zbog odlaska u penziju). Sjemenska proizvodnja u Crnoj Gori ne postoji. Obavlja se u saradnji sa Srbijom (Semenski centar Požega). Nivo rasadničke proizvodnje je sada vrlo nizak - samo do 250.000 sadnica godišnje. Prema optimalnom planu, moglo bi se – uz obezbijeđena sredstva za materijal i radnu snagu - proizvoditi do 1.5 MIO komada sadnica godišnje.

Organizaciono su rasadnici integrisani u PJ odnosno nisu posebne organizacione cjeline u okviru istih, kao što je to obično u drugim zemljama. U tom smislu su **nadležnosti za upravljanje rasadnika date šefu PJ, a trebale bi se dati inženjeru za rasadničku proizvodnju**. Zbog toga dolazi do vrlo niskog obima raspoloživih sredstava za (materijal i povremenu radnu snagu) rasadničku djelatnost, što ima za posljedicu i minimalnu proizvodnju sadnica.

Postoji i problem koordinacije između potreba za nabavku odnosno nabavljenih sadnica na tržištu i vlastite upotrebe (i onako malih) količina sadnica iz rasadnika UzŠ. Dešava se i da vlastite sadnice - uz nabavke sadnica - ostaju ne-upotrijebljene.

Poseban problem vezan za rasadnike u okviru sadašnje organizacije UzŠ jeste u tome što se upotreba sadnica za vlastite potrebe ili u slučaju davanja istih vlasnicima šuma, ne može odraziti u novčanoj vrijednosti odnosno prihodu rasadnika. Na taj način, rasadnici ostaju samo kao potrošačke jedinice, a ne i jedinice, koje generišu prihod.

Rasadnike bi dakle trebalo aktivirati za kvalitetnu i efikasnu proizvodnju sadnica, koja generiše odgovarajući prihod i posluje pozitivno. Buduća organizacija rasadnika će zavisiti od izabranog krovnog modela organizacije gazdovanja šumama. U okviru sadašnjeg organizacionog modela UzŠ, koji ne pruža potrebnog preduzetničkog duha i motiva, očito nije dovoljno interesa ni za funkcionisanje rasadnika, ni za njegovo eventualno izdvajanje ili privatizaciju.

3.1.1.9. Odsjek za korišćenje šuma i nedravnih šumskih proizvoda

Odsjek za korišćenje šuma i nedravnih šumskih proizvoda je nadležan za stručno usmjeravanje rada PJ na poslovima korišćenja državnih šuma, uključujući koncesije, kao i na poslovima korišćenja nedravnih šumskih proizvoda (NDŠP). U Odsjeku i „službama“ po PJ je za korišćenje šuma angažovano 18 FTE šumarskih stručnjaka. Međutim, 6 PJ nema inženjera za vršenje ovog posla, pa njihovu ulogu preuzimaju šefovi PJ. Ključni je sada problem Odsjeka i taj, što je mjesto glavnog inženjera za korišćenje šuma i koncesije ispražnjeno.

Na korišćenju nedravnih šumskih proizvoda (NDŠP) je zaposleno 5 radnika, bez obzira na to, da UzŠ u zadnjih par godina gotovo uopšte više ne zaključuje ugovora o dodjeli prava na korišćenje NDŠP. Uz to, mjesto glavnog inženjera za NDŠP bilo je ispražnjeno. Preostale (3 - 4) zaposlene u okviru službe za NDŠP, koji i nisu šumarskog obrazovnog profila, se dakle održava u cilju socijale.

Za poslove korišćenja šuma bi prema Sistematizaciji bila potrebna još 3 dodatna FTE šumarska inženjera u okviru PJ. **Prvenstveno bi, međutim, trebalo da se popuni mjesto glavnog inženjera za korišćenje i koncesije, bez kojeg ova služba ne može da obavlja svoju glavnu funkciju: suštinsko usmjeravanje poslova na korišćenju šuma, a naročito koncesija.**

Centralna služba za korišćenje šuma je odnosno bi trebala da bude ključni stub Sektora za gazdovanje šumama. Međutim, ista - uz ne-pokrivenost mjesta glavnog inženjera – ispada kao najslabiji član ovog Sektora. Zbog toga, Odsjek u praksi i ne može suštinski da usmjerava rad PJ. Posljedično, na primjer, dolazi do izuzetno neusklađenih predloga PJ za davanje šuma na korišćenje, a koji mogu kao takvi i da idu dalje bez provjeravanja od strane Odsjeka. Druga velika slabost Odsjeka, čijeg ključna uloga je i vođenje evidencija odnosno podataka o korišćenju šuma, je zaostalost u pogledu upotrebe kompjutera i ostalih informacionih i komunikacionih sredstava. Naime, zapošljeni u Odsjeku još sve ove poslove obavljaju „na ruku“ i „pješke“, što je npr. uporedivo sa stanjem u Sloveniji od prije 30 i više godina.

Ključni problem kontekstu evidencija je, što u Odsjeku ne postoje jedinstvene i pouzdane baze podataka o ugovorenim i realizovanim sječama, kao i ne o ugovorenim koncesionim naknadama. Podaci se još uvijek nalaze isključivo u koncesionim ugovorima, njihovim aneksima i prilogima. Posljedično se potrebni podaci uvijek sakupljaju na novo, a dobiju se nepotpuni ili pak jako različiti podaci za istu ili sličnu namjenu. Primjer: Za potrebe ove Studije su se tražili podaci o ugovorenim i realizovanim sječama, kao i koncesionim naknadama, za sve koncesionare od 2007/2008 do 2016. godine. Za uporedbu su poslužili podaci o redovnim sječama koje, nezavisno od Odsjeka, sakupljaju PJ (ove koristi MONSTAT za zvanični pregled izvršenih sječa). Rezultat: Zbir realizovanih sječa koncesionara na osnovu evidencija Odsjeka od 2008 - 2016.g. iznosi 2.66 MIO m³, a na osnovu evidencija PJ odnosno MONSTAT-a, zbir za realizovane redovne sječe iznosi 3.13 MIO m³. Razlika je dakle 0.47 MIO m³. Za koncesionara Vektra-Jakić odnosno PJ Pljevlja ova razlika u istom periodu dostiže 88 hiljada m³. Uzš dakle posjeduje dva izvora podataka o realizovanim sječama, a razlike među njima su krupne i neobjašnjene.

Poseban je problem i ne-spojenost podataka o ugovorenim koncesionim naknadama (Kod Odsjeka za korišćenje) i podataka o naplaćenim naknadama (kod Službe za finansije). Bez toga nije moguće pratiti realizaciju koncesionih ugovora.

3.1.2. Direkcija za monitoring u šumarstvu i lovstvu u okviru MPRR

Direkcija za monitoring u šumarstvu i lovstvu (DMŠL) u okviru MPRR je nadležna za (nezavisni) monitoring šuma i gazdovanja šumama u skladu sa Zakonom o šumama. Njena nadležnost je vezana i na monitoring sprovođenja sastojinskih inventura i izrade PGŠ.

DMŠL ima – na osnovu rezultata FODEMO projekta i prethodnog rada u okviru Centra MPRR za monitoring - izgrađen dobar sistemski okvir i program rada. Posjeduje i odgovarajući kadrovski (trenutno 4, prema Sistematizaciji 8) i odličan stručni kapacitet (izgrađen tokom FODEMO projekta), uključujući potencijal za sprovođenje edukacije i osposobljavanja. Adekvatna je i opremljenost ove službe sa hardverom i softverom, uključujući GIS i platformu za Šumarski informacioni sistem (koja je izrađena u okviru FODEMO projekta).

DMŠL ima i pristup državnoj bazi podataka o nekretninama (parcelama).

Do sada je bilo terensko djelovanje DMŠL, zbog nedostatka budžetskih sredstava i terenskog vozila, dosta ograničeno. Pomenuti drugi problem je sada riješen.

DMŠL je dakle jedna od najsavremenijih (i e evropskom smislu) i najkvalitetnijih službi, vezanih za gazdovanje šumama. **Koristan bi međutim bio veći stepen korišćenja kapaciteta i potencijala ove službe, a i bolja komunikacija i saradnja iste sa ostalim službama.**

3.1.3. Inspekcija za šumarstvo i lovstvo u okviru UIP

Inspekcija za šumarstvo i lovstvo (IŠL) koje djeluje u okviru nezavisne Uprave za inspekcijske poslove (UIP), je nadležna za nadzor šuma i gazdovanja šumama u skladu sa Zakonom o šumama, kao i lovački nadzor u skladu sa Zakonom o divljači i lovu.

IŠL je mala, a kadrovski popunjena (11+1 zaposlenih inspektora). Upravo je odobreno njeno proširenje (za 3 inspektora). **Međutim, koncesiono gazdovanje šumama – obzirom da koncesionari odnosno njihovi izvođači nemaju odgovarajućeg stručnog i drugog kapaciteta – bi zahtijevalo više inspekcijskog nadzora.**

Jedan od problema u cilju efikasnijeg djelovanja inspekcije bi bio u tome, što ista **nema odgovarajuću saradnju sa UzŠ kada je u pitanju nadzor koncesija.** Čini se, da inspekciji u nekim slučajevima nedostaje i odgovarajuće razumijevanje od strane MPRR, na primjer vezano za mogućnosti i efikasnost nadzora koje inspekcija u okviru važećeg zakonodavnog sistema ima.

3.1.4. Šumarske stručne službe kod koncesionara

Stanje šumarskih kadrova kod koncesionara je prilično nepoznato jer Služba UzŠ za korišćenje šuma ne raspolaže s ovim informacijama i ne prati ispunjavanje kadrovskih uslova koncesionara. Prema djelimičnom odzivu na pripadajući Upitnik za potrebe ove Studije (od strane 5 PJ), koji su potpisala nadležna lica koncesionara, može se zaključiti, da većina koncesionara ipak ispunjava propisane odnosno na tenderima tražene kadrovske uslove.

Međutim, prevladavajuće je mišljenje od strane UzŠ, da koncesionari ovih uslova ne ispunjavaju, naročito kada su u pitanu šumarski inženjeri. Pored toga, većina koncesija se sprovodi preko pod-izvođača (i pod-pod-izvođača istih), pa se u tom lancu gubi i odgovornost za ispunjavanje uslova. Na taj način se, kod izvođača šumskih radova na terenu, gotovo ne nađe šumarskog stručnjaka.

Prema procjenama na osnovu ankete od 22 preduzeća sa djelatnošću šumarstva i drvne industrije u okviru Izvještaja EBRD Studije Sektora šumarstva, drvne industrije i bioenergije Crne Gore, Februar 2016, u privatnom sektoru šumarstva je u 2014.g. bilo zapošljeno ukupno samo 49 šumarskih inženjera i 85 šumarskih tehničara. Najveći dio istih najvjerovatnije kod koncesionara.

Kako bi se došlo do broja šumarskog kadra, koji je koncesionarima potreban odnosno i obavezan za realizaciju ugovorenog obima sječa, isti je za potrebe ove Studije obračunat preko Pravilnika o minimalnim uslovima koje treba da ispunjuju koncesionari. Na osnovu propisanog normativa (1 inženjer plus 2 šumarska tehničara na 6000 m³ u okviru GJ) i ugovorenog odnosno planiranog obima sječe, broj ukupno potrebnih kadrova koncesionara iznosi:

- **195** (od čega 65 šumarskih inženjera) za drvenu masu koja je ugovorena⁹ za sječu u razdoblju 2008-2016 odnosno čak
- **250** (od čega 83 šumarskih inženjera) za drvenu masu, koja je u okviru ove Studije planirana za sječu (optimalni plan)¹⁰.

⁹ Ovaj obim iznosi 389,000 m³.

¹⁰ Ovaj obim iznosi 500,000 m³.

Ove je jako visoko u odnosu na mogući broj zaposlenog kadra kod koncesionara (ako za isti uzimamo ukupni broj na osnovu EBRD studije kao mjerilo). Očito je, da Crna Gora nema ni toliko dodatnog kadra, naročito ne šumarskih inženjera, pa koncesionari tog standarda i ne mogu ispunjavati. Najveći mogući obim oni ispunjavanja ovog uslova bi mogao da iznosi do 60%. Ovo za sobom povlači i **pitanje realnosti Pravilnika odnosno normativa, koji je prenizak**. Slovenački kadrovski normativ za vršenje ovih poslova iznosi oko 8.000 m³ na jednog šumarskog stručnjaka, što je 4 puta više.

3.2. POSTOJEĆE FUNKCIONISANJE SISTEMA KONCESIJA

Na osnovu analize sistema koncesija može se konstatovati sljedeće ključne slabosti u smislu pravnih aspekata sprovođenja koncesija:

- Nepotpuno sprovođenje ili ne-sprovođenje Zakona o šumama (ZoŠ), Zakona o koncesijama (ZoK) i koncesionih ugovora kao generalni problem;
- Sklapanje 1-godišnjih ugovora o prodaji drveta na panju, a koristeći pri tom ZoK (naročito u pogledu tenderske metodologije, uključujući neprihvatljiv kriterijum ponuđene cijene i ispunjavanja stručno-tehničkih-tehnoloških uslova u iznosu 50% : 50%), umjesto upotrebe Zakona o državnoj imovini (Zol);
- Ne-izrada (od strane MPRR) i ne-donošenje metodologije (od strane Vlade) za obračun i prilagođavanje koncesione naknade (član 75/5), a posljedično i ne-prilagođavanje visine koncesione naknade (u skladu sa ZoŠ i koncesionim ugovorom), kao i tolerisanje takvog stanja - na štetu budžetskih prihoda i posljedično, vlastitog funkcionisanja UzŠ;
- Ne-smanjivanje obima koncesija (od strane UzŠ) u slučaju 2-godine uzastopnog ne-realizovanja sječe (član 73/3 ZoŠ);
- Prenošenje sprovođenja koncesije na treća lica, bez saglasnosti UzŠ odnosno koncedenta (članovi 52 i 53 ZoK);
- Ne-raskidanje koncesionih ugovora i u slučaju drastičnog kršenja sa strane koncesionara, naročito u slučaju ne-sprovođenja koncesije u skladu sa ugovorenim obimom i dinamikom, ne-plaćanja koncesione naknade, kao i u slučaju pokretanja postupka stečaja ili likvidacije koncesionara (član 53 ZoK).

Ključne slabosti u smislu šumarsko-tehničkih aspekata sprovođenja koncesija su sljedeće:

- Ne-odgovarajući sadržaj i kvalitet izvođačkih projekata (IP) za potrebe održivog načina gazdovanja šumama;
- Ne-dovoljan obim planiranih investicija u šume (u odnosu na potrebe i visinu naknade za korišćenje šuma odnosno cijenu na panju), koje su preduslov za održivo gazdovanje šumama;
- Ne-planiranje tehničkih investicija (vlak) u slučaju 1-godišnjih ugovora za prodaju drveta na panju, uz planiranje manje početne visine naknade, a koje uključuju troškove ovih investicija, zbog čega može ugovorena visina cijene na panju odnosno naknade ispasti preniska i posljedično, potencijalna subvencija cijene na panju korisnicima previsoka;
- Planiranje odnosno omogućavanje (daljeg) korišćenja šuma za sve korisnike (preko IP i aneksa/priloga ka ugovorima), koji nisu realizovali prethodno ugovoreni obim odnosno ugovor, čime se omogućava za šumu neodrživu selektivnost od strane korisnika (tj. biranje samo ekonomski interesantnih odjeljenja) i posredno se stimuliše ne-realizaciju ugovora o korišćenju;

- Ne-prilagođavanje visine koncesione naknade (kod dugoročnih ugovora) po godinama koje je - u uslovima rasta tržišne cijene drveta i stagnacije troškova rada - prouzrokovala značajan ispad budžetskog prihoda;
- Značajno previsok ponder (60 %), koji se primjenjivao na tenderima za vrednovanje kadrovske, tehničke, tehnološke i finansijske (KTTF) osposobljenosti ponuđača-koncesionara, a koji sada iznosi 50% kod prodaje drveta na panju i omogućava nedopustivo visoku državnu subvenciju. Primjer: Ponuđač koji dobije 100 KTTF bodova i ponuđuje 12.5 €/m³, je na tenderu - uz 60% pondera za ispunjavanje KTTF uslova - kompetentniji od ponuđača sa 60 KTTF bodova, koji ponuđuje 29.5 €/m³. Ako se ovaj ponder smanji na 30%, onda je prvi ponuđač kompetentniji od drugog ponuđača „tek“ kod ponude od 25 €/m³. U slučaju pondera od 60 % se dakle radi o izuzetno niskim finansijskim ponudama koje pobjeđuju izuzetno visoke (razlika u prikazanom primjeru je 17 €/m³).
- Nedovoljno praćenje, tolerisanje ne-sprovođenja i nedovoljno sprovođenje značajnog broja koncesionih ugovora odnosno ugovora o korišćenju.

Prijedlozi za unaprjeđenje pravnih aspekata su sljedeći:

- ✓ **Smanjivanje obima davanja šuma na korišćenje koncesijama uz istovremeno uvećavanje korišćenja putem prodaje drveta na panju i prelaskom na izgradnju i održavanje šumske infrastrukture u vlastitoj režiji, a na osnovu prethodno obezbijeđenih sredstava za ovu namjenu** (kako bi vlastita režija uopšte bila izvodljiva);
- ✓ **Hitna izrada, usvajanje i primjena metodologije za obračun i godišnje prilagođavanje koncesione naknade** (stručne osnove su već pripremljene);
- ✓ **Hitno smanjivanje ugovorenog obima koncesija u slučaju 2-godine uzastopnog ne-realizovanja i davanje istog na korišćenje ostalima ili korišćenje istog obima u vlastitoj režiji;**
- ✓ **Primjena svih raspoložljivih mjera i postupaka, uključujući sudske, za otklanjanje nepravilnosti i korektno sprovođenje zakona i koncesionih ugovora.**

Prijedlozi za unaprjeđenje šumarsko-tehničkih aspekata su sljedeći:

- ✓ **Poboljšanje metodologije, kvaliteta i funkcionalnosti izrade IP** (na osnovu stranih iskustava);
- ✓ **Planiranje izbalansiranog obima sječe i šumskih investicija u okviru IP za koncesione i ostale ugovore o korišćenju šuma;** planiranje obima ovih investicija i za 1-godišnje ugovore ili priznavanje ovih investicija (uz smanjivanje obaveze za plaćanje) tek nakon izvršenja;
- ✓ **Prekidanje sa praksom planiranja i davanja na korišćenje odnosno omogućavanja (daljeg) korišćenja šuma za sve korisnike (preko IP i aneksa/priloga ka ugovorima), koji nisu realizovali prethodno ugovoreni obim odnosno ugovor;**
- ✓ **Do donošenja metodologije za obračun koncesione naknade, obračunavanje naknada na standardni način, na osnovu teorije šumske rente** (koja podrazumijeva obračun čistog prihoda od korišćenja šuma na način, da se od tržišne vrijednosti drvnih sortimenata na kamionskom putu odbiju troškovi sječe, izrade i izvlačenja i manipulacije, troškovi svih šumskih investicija (uzgoj i zaštita, ako iste ima u ugovoru i troškovi izgradnje i održavanja šumske infrastrukture), kao i priznati troškovi stručne službe za upravljanje koncesijom.
- ✓ **Zbog izuzetno velikih razlika između sada postojeće i realne naknade za korišćenje šuma, hitno prilagođavanje visine koncesione naknade – nakon prethodne izmjene koncesionih ugovora** (u skladu sa zakonom), kako bi se, između ostalog, spriječilo neopravdano dalje subvencionisanje koncesione naknade iz ovog naslova; pri tom je potrebno uzeti u obzir i visinu posebne naknade;

- ✓ **U nedostatku stručnih kapaciteta za pravilan obračun koncesione naknade, šume davati na korišćenje isključivo prodajom na panju** (za što bi bio potreban i minimalni cjenovnik), a izgradnju i održavanja šumske infrastrukture preuzeti u vlastitu režiju ili istu korisnicima priznavati tek nakon izvršenja (prijema);
- ✓ **Smanjenje pondera za stručno-tehničku-tehnološku osposobljenost korisnika šuma na tenderima za davanje šuma na korišćenje odnosno prodaju drveta na panju** (na samo 10% – 30%) i njegova selektivna upotreba - u odnosu na obim, kvalitet i vrstu korišćenja šuma;
- ✓ **Ulaganje svih napora u ostvarivanje planiranih i ugovorenih sječa i prihoda od koncesija odnosno ugovora o korišćenju.** Ovi prihodi su Programom gazdovanja UzŠ za 2017.g. (vidjeti Slika 1b !) već planirani dosta visoko (7.3 MIO EUR) u odnosu na optimalni obim prema koncesionom sistemu (8.3 MIO EUR). Na taj način bi se ostvario značajan višak prihoda (od 2.8 MIO EUR) u odnosu na raspoložive rashode budžeta UzŠ (od 4.6 MIO EUR).

3.3. POSTOJEĆE FINANSIRANJE POSLOVA I MJERA VEZANIH ZA GAZDOVANJE ŠUMAMA

3.3.1. Budžetski prihodi iz šuma po vrstama i godinama

Na osnovu strukture postojećih budžetskih izvora finansiranja (Slika 1 a) poslova, usluga i mjera za gazdovanje šumama, po vrstama izvora i godinama, u razdoblju od 2008 – 2016. g., može se zaključiti da:

- Su izvori finansiranja, koje se gotovo u cjelini sastoji od različitih naknada, najveći u 2008.g. i to u ukupnom obimu, kao i po vrstama naknadama;
- Je ukupni obim finansiranja drastično opao do 2012. godine, a od tada dalje je u porastu;
- Među izvorima daleko prevladava naknada za korišćenje¹¹ šuma (od 73% 2008.g. do 86% u 2016.g.);
- Je naknada koju plaćaju VPŠ (za doznaku i prijem) od 2014. do 2016. g. na apsolutno i relativno najnižem nivou (6% - 7% ukupnog prihoda), iako se sječa u privatnim šumama uvećavala;
- Naknada za ogrjevno drvo za snabdijevanje lokalnog stanovništva, koja je poslije 2010. g. iznosila oko 11%, je u 2016.g. opala na 6% ukupnog prihoda;
- Obim naknade za korišćenje nedrvnih šumskih proizvoda, koja je inače u najboljim godinama dostigla 1% ukupnog prihoda, drastično smanjio (sada se to više i ne sprovodi);
- Ostalih budžetskih prihoda UzŠ, koji su u 2008. g. bili značajni (oko 9% ukupnog prihoda), sada gotovo više nema.

Planirani prihodi budžeta iz šuma za 2017.g., u ukupnom iznosu od **7.4 MIO EUR**, su već blizu onima iz 2008.g.. Biće potrebno samo da se i ostvare u planiranoj visini.

¹¹ Sadrži koncesionu i posebnu naknadu.

Optimalni¹² budžetski prihodi, kalkulirali za koncesioni¹³ sistem za 2018. godinu (vidjeti Slika 1a, Optim (2018)!) iznose **8.5 MIO EUR**, od čega 82% (7.0 MIO EUR) od naknada za korišćenje državnih šuma (500.000 m³), 3% od pilotne prodaje (10.000 m³) drvnih sortimenata u vlastitoj režiji (koja se uvodi na novo), 9% od naknada za snabdijevanje lokalnog stanovništva drvetom iz državnih šuma (60.000 m³) i ostalih naknada (naročito od korišćenja nedrvnih šumskih proizvoda) odnosno prihoda, koji ne dostignu 1% ukupno planiranog prihoda. Preostalih 5% od ukupno planiranog budžetskog prihoda (oko 420 hiljada EUR) se očekuje od naknade za stručno-tehničke poslove UzŠ, koju prema pripadajućem Pravilniku plaćaju VPŠ.

Postojeći budžetski prihodi po godinama su dakle bili – sa izuzetkom 2008.g. - daleko ispod optimalnih, sa jasno izraženom dolinom od 42% optimalnog obima u 2012.g.. Isti su dalje u značajnom porastu, koji međutim do 2016.g. još nije prestigao 67% optimalnog.

3.3.2. Rashodi budžeta po godinama

Na osnovu strukture postojećih rashoda budžeta UzŠ (Slika 1 b) za finansiranje poslova i mjera za gazdovanje šumama po godinama, u razdoblju od 2008 – 2016. g., može se zaključiti da su:

- Izdaci za vršenje svih (upravno-stručnih) poslova UzŠ¹⁴ zauzimali daleko najveći dio ukupnih rashoda (od 74 do 87%) po godinama; obim istih je od 2008. do 2010.g. opao iz 5.7 na 4.2 MIO EUR, da bi se dalje više-manje zadržavao na tom, vrlo niskom nivou i sa **4.0 MIO EUR dostigao minimum** u 2016.g.;
- Izdaci za kapitalne investicije - za sada uglavnom korišćeni za usluge na uređivanju šuma (izradu programa gazdovanja šumama) i određene mjere u šumama (pošumljavanje i uzgoj) - zauzimali su preostali dio rashoda budžeta (uz izuzetak vanrednih); isti su se od 2010. - 2016.g. drastično smanjili: iz 26% na 13% ukupnih rashoda odnosno iz 1.5 MIO EUR na **0.6 MIO EUR**.

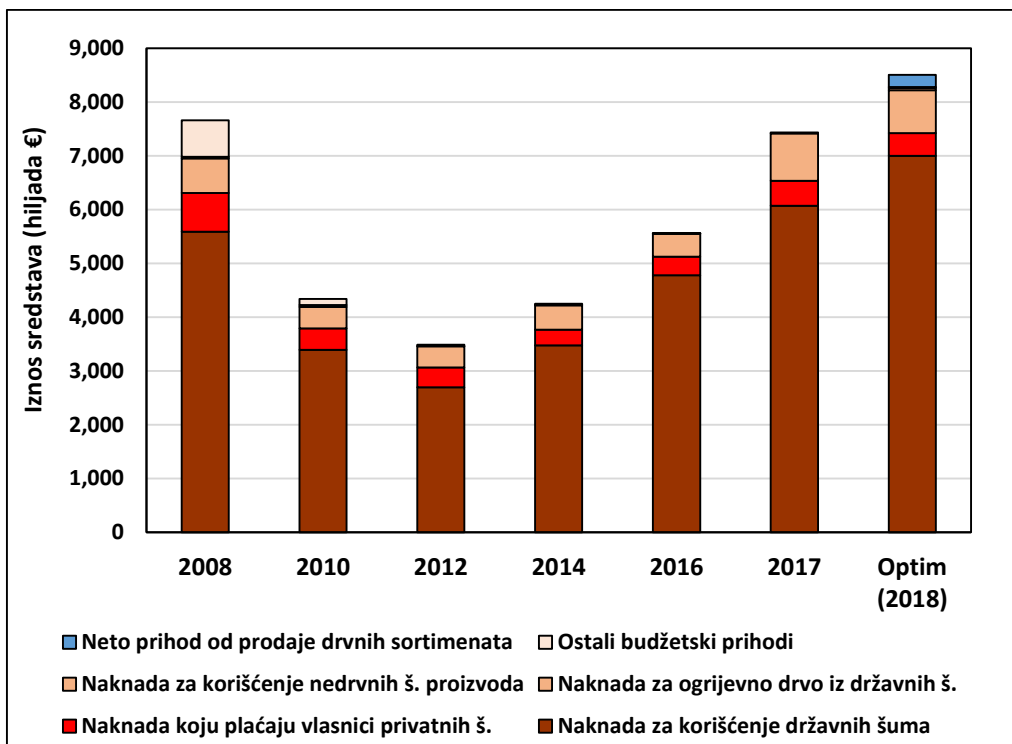
Planirani izdaci za vršenje stručnih poslova i kapitalne investicije za 2017. g. su sa **4.6 MIO EUR** čak nešto niži od 2016.g., iako su planirani prihodi budžeta u 2017.g. značajno veći.

Ovakvo planiranje je vrlo neodgovorno i ekološki i ekonomski neodrživo, jer planirani obim sredstava nije dovoljan za realizaciju srazmjerno visokog programa gazdovanja šumama i od njega direktno zavisnih prihoda budžeta (za finansiranje rada UzŠ i potrebnih mjera u šumama). Na ovaj način se „reže zadnja grana“, na kojoj počiva funkcionisanje sektora gazdovanja državnim šumama i s tim državnog šumarstva kao cjeline.

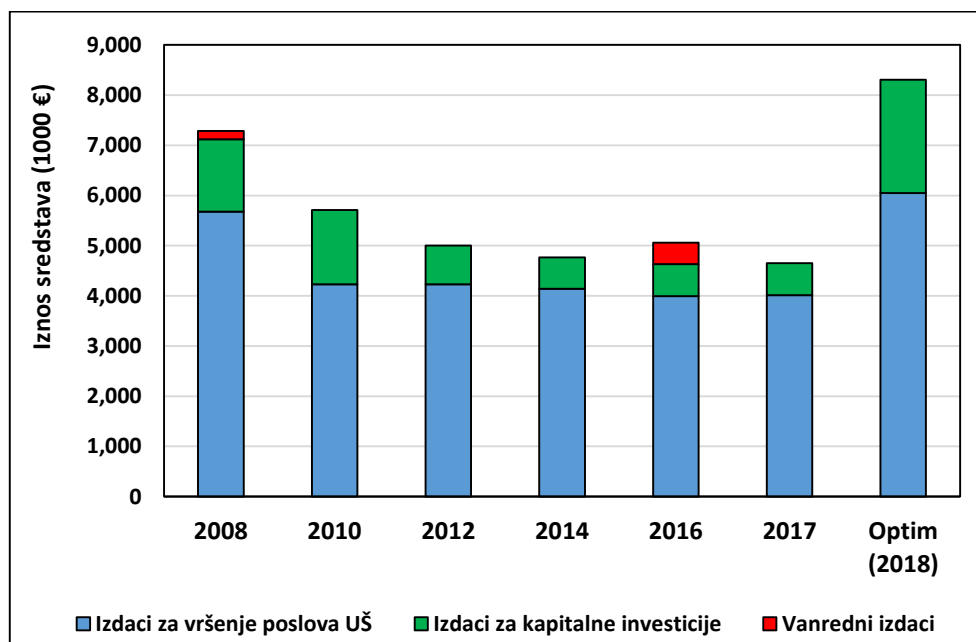
¹² Optimalni scenarij budžetskih prihoda za ovaj sistem korišćenja šuma obračunat je prema metodologiji, koja je publikovana u Studiji finansiranja šuma i šumarstva Crne Gore (Ferlin i saradnici, 2012). Ostali ulazi za ovaj scenarij dati su u poglavlju vezanom za ekonomski bilans koncesija.

¹³ Optimalni scenariji za ostala dva sistema korišćenja državnih šuma, kao i za određenu kombinaciju sistema korišćenja šuma, dati su u drugom dijelu Studije, u poglavlju »Scenariji prihoda i rashoda i ekonomske održivosti predloženih organizacionih modela u zavisnosti od sistema gazdovanja državnih šuma“.

¹⁴ Ovi izdaci sadrže lična primanja, materijalne i druge troškove, sredstva za prostore i opremu za rad. Isti su kasnije, u obračunima finansijskog bilansa korišćenja odnosno gazdovanja šumama i razdvojeni na djelatnost šumarstva, djelatnost rasadničke proizvodnje i djelatnost zaštite prirode sa lovstvom (u okviru LPN), s tim da se šumarski dio još dodatno prikazuje odvojeno za državne i privatne šume.



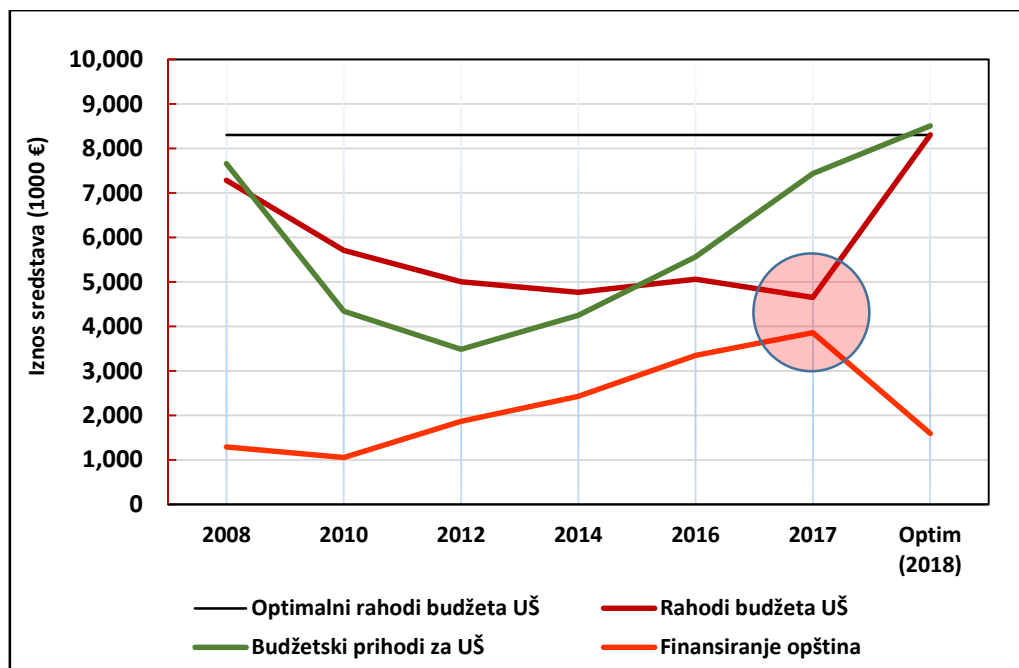
Slika 1a: Struktura realizovanih prihoda budžeta Uprave za šume u periodu od 2008 – 2016. g., sa planom 2017. g. i optimalnim planom (Optim (2018))



Slika 1b: Struktura realizovanih rashoda budžeta Uprave za šume u periodu od 2008 – 2016. g., sa planom 2017. g. i optimalnim planom (Optim (2018))

Optimalni¹⁵ rashodi budžeta UzŠ za koncesioni sistem korišćenja šuma (vidjeti Sliku 1c, Optim (2018)!) iznose **8.3 MIO EUR**, od čega 70% odnosno **5.8 MIO EUR** za funkcionisanje UzŠ, a preostalih 30% odnosno **2.5 MIO EUR** za kapitalne investicije – među njima 49% za pošumljavanje i uzgoj šuma, 12% za izgradnju šumskih puteva (u režiji UzŠ) i 35% za vanjske usluge na uređivanju šuma.

Postojeći rashodi budžeta u odnosu na optimalne rashode su - sa oko 60% ove vrijednosti - najniži od 2012. – 2016. g.. Međutim, planirani rashodi za 2017. g. - sa samo 56% optimalnog obima - ovaj nivo još i dalje pogoršavaju.



Slika 1c: Bilans realizovanih prihoda i rashoda budžeta Uprave za šume u periodu od 2008 – 2016. g., sa planom 2017. g. i optimalnim planom (Optim (2018))

3.4. POSTOJEĆI BILANS PRIHODA I RASHODA BUDŽETA

Postojeći bilans realizovanih prihoda i izdataka budžeta UzŠ u periodu od 2008 – 2016.g. je dakle negativan razdoblju od 2010. do 2014. g., sa dolinom u 2012.g. U 2016.g. isti postaje pozitivan (prihodi

¹⁵ Optimalni scenarij budžetskih rashoda za ovaj sistem korišćenja šuma za 2018. g. (Optim 2018), je obračunat prema metodologiji, koja je publikovana u Studiji finansiranja šuma i šumarstva Crne Gore (Ferlin i saradnici, 2012). Dio, koji se odnosi na funkcionisanje UzŠ, je obračunat na sljedećim pretpostavkama:

- Uvećanje broja kadra UzŠ za 5% (iz 409 u 2016.g. na 428);
- Rast prosječne bruto plate od 5% (u odnosu na zvanični plan za 2017.g.),
- Značajno uvećanje sredstva za materijalne i ostale troškove rada i opreme UzŠ (iz sadašnjih 21% na 36% bruto plata).
- Udio kadra i budžeta za funkcionisanje UzŠ, koji otpada na PŠ, iznosi (prema ponderisanim kriterijumima površine, etata i ostalim) 29%.

Dio, koji se prema budžetskoj metodologiji odnosi na kapitalne investicije UzŠ (šumarsko planiranje i biološke i tehničke investicije u šume) je obračunat prema optimalnim potrebama. Glavni Inputi za iste dati su u narednim poglavljima, vezanim za finansijske bilanse.

veći od rashoda). Za 2017.g. se očekuje dalji, još izrazitije pozitivniji bilans (2.8 MIO EUR) – uz čak manje planirane rashode budžeta. Prvo je jako dobar znak, dok je drugo neodrživo za funkcionisanje UzŠ i za finansiranje mjera za šume.

Optimalni bilans rashoda budžeta prema predloženom scenariju (Slika 1 c) je gotovo potpuno usklađen sa prihodima (sa malim ostatkom prihoda).

Za postizanje optimalnog bilansa budžetskog finansiranja poslova i mjera na gazdovanju šumama je potrebno:

- ✓ **Hitno raskidanje koncesionih ugovora u slučajevima, u kojima su se stekli zakonski uslovi;**
- ✓ **Prekidanje sa dosadašnjim, neodgovornim načinom planiranja budžeta UzŠ - u okviru Zakona o budžetu (kao odgovornost UzŠ, vođstva MPRR, Ministarstva finansija i Vlade) - koji treba da uslijedi prije usvajanja godišnjeg programa gazdovanja šumama UzŠ i treba da se pripremi na osnovu potreba, iskazanih u programu od prošle godine;**
- ✓ **Uvođenje srazmjernog (u odnosu na budžetske prihode) i pro-aktivnog budžeta UzŠ, koji obezbjeđuje generisanje većih prihoda iz šuma, naročito i za omogućavanje korišćenja šuma u vlastitoj režiji UzŠ (za finansiranje uslužnih radova).**

3.5. POSTOJEĆA PODRŠKA RAZVOJU LOKALNIH SAMOUPRAVA IZ PRIHODA OD KORIŠĆENJA DRŽAVNIH ŠUMA

Razvoj finansijske podrške lokalnih samouprava iz koncesionih naknada po godinama (Slika br. 1 b) ukazuje na veliki porast ovih sredstava od 2010. do 2016.g. (iz 1.0 na 3.3 MIO EUR), sa planiranim dodatnim rastom u 2017.g. (na 3.9 MIO EUR).

Zbog potpune neodrživosti toliko velikog odliva sredstava (prihoda) od korišćenja državnih šuma iz šumarskog sektora, odnosno potrebe za koliko toliko uravnoteženi bilans budžetskih prihoda i rashoda za gazdovanje šumama (i sadašnji budžet UzŠ), bilo bi potrebno i u okviru budžetskog sistema finansiranja hitno smanjenje obima finansijske podrške lokalnim samoupravama iz tog naslova. Kako finansijska održivost sektora gazdovanja šumama ne bi bila ugrožena, obim ove podrške ne bi smeo da prelazi 25% visine koncesione naknade.

Potrebno bi bilo, promjenom zakona o finansiranju lokalnih samouprava i definisanje namjenske upotrebe ovih sredstava, npr. za izgradnju i održavanje seoske putne infrastrukture.

U skladu s tim bi podrška lokalnim samoupravama u optimalnom scenariju korišćenja državnih šuma koncesijama, iznosila 1.6 MIO EUR (bez PDV). Za direktno finansiranje poslova, radova i mjera za gazdovanje šumama prema optimalnom scenariju bi na taj način ostalo 6.9 MIO EUR (bez PDV).

Nastalu razliku od 2.9 MIO EUR (do 70% visine koncesionih naknada odnosno planiranih 4.4 MIO EUR) **bi u tom slučaju trebao lokalnim samoupravama da pokrije budžet države iz drugih izvora.**

3.6. POSTOJEĆI EKONOMSKI BILANS KORIŠĆENJA DRŽAVNIH ŠUMA KONCESIJAMA NA NIVOU KONCESIONARA

Ključne ekonomske karakteristike postojećeg bilansa¹⁶ korišćenja državnih šuma koncesijama – na nivou koncesionara, prikazane kroz strukturu cijene drveta na panju (CDP), u razdoblju od 2008 – 2016. g. (vidjeti Slike br. 2 a i b!), a koje se odnose na ugovorene¹⁷ količine drvene mase i ugovorene naknade za korišćenje šuma, su sljedeće:

- Prosječna CDP¹⁸ za sve koncesije iznosila je 30.4 € / bto m³ (sa PDV);

¹⁶ Obračun ovog bilansa, koji je urađen prema nekoliko dopunjenoj metodologiji Studije finansiranja šuma i šumarstva Crne Gore (Ferlin i saradnici, 2012), uključuje:

- VDP** (sa PDV), koja se dobije kao produkt **ugovorene količine drvene mase i CDP**, uzimajući u obzir vrste drveća (četinari, lišćari) i okvirne kvalitetne klase drveta (tehničko i celuložno/ogrjevno). **CDP je obračunata tako, da su od prosječne tržišne cijene drvnih sortimenata na kamionskom putu (CDK) oduzeti prosječni tržišni troškovi korišćenja šuma (TKŠ)** (sječe, izrade i izvlačenja drveta sa manipulacijom), uz odgovarajući preračun drvene mase iz neto u bruto (preko recipročne vrijednosti koeficijenata 0.80 - 0.82 za četinare i 0.85 za lišćare).
- Planirane tehničke investicije u šume** (vlake i putevi), kao i **biološke investicije** (uzgoj i zaštita) u slučaju najvećeg koncesionara.
- (Priznate) **Troškove stručnih poslova koncesionara.**
- Plaćene naknade koncesionara za korišćenje šuma.**
- Preostale obaveze za plaćanje naknada za korišćenje šuma.**

Ekonomski bilans odnosno rezultat se dobije tako da se od VDP oduzme troškovne stavke pod b) – d), imajući u vidu preostale obaveze.

¹⁷ Ugovorena količina i očekivana struktura bruto drvene mase je prema evidencijama Odsjeka za korišćenje šuma Uzš sljedeća:

Godina	Četinari		Lišćari		Ukupno
	Tehnika	Celuložno	Tehnika	Ogrjev	
2008-2016	241,529	57,170	30,161	59,750	388,611

¹⁸ Prosječne CDK i TKŠ (sve bez PDV) po godinama, koji su uzeti u obračun, su sljedeći:

Godina	CDK / neto m ³ (bez PDV)				TKŠ / neto m ³ (bez PDV)		
	Četinari		Lišćari		Sječa, izrada	Izvlačenje, manipul.	Ukupno
	Tehnika	Celuložno	Tehnika	Ogrjev			
2008-2010	50.0	25.0	40.0	25.0	4.5	9.5	14.0
2014	52.5	25.0	42.5	27.0	4.0	9.5	13.5
2016	56.7	34.2	42.0	31.2	4.4	9.6	14.0

CDK i TKŠ za 2014. i 2016. godinu su kod obračuna za period 2008-2016 uzimane kao (ponderisani) prosjek za kraj perioda. Na osnovu istih i vrijednosti za 2008-2010.g., dobijene su prosječne vrijednosti za cijeli period i primijenjene na prosječnu količinu drvene mase za taj period.

- Prosječno ugovorena naknada za korišćenje¹⁹ šuma u ovom razdoblju, za sve koncesije, iznosila je 14.8 € / bto m³ (bez PDV) ugovorene drvene mase na panju i to 15.2 € / bto m³ kod Vektre-Jakić i 14.7 € / bto m³ kod ostalih koncesionara;
- Prosječno realizovana naknada za korišćenje šuma u ovom razdoblju iznosila je 10.0 € / bto m³ (bez PDV) ugovorene sječe ili 68% ugovorene visine naknade: kod Vektre-Jakić 26% (4.0 € / bto m³), kod ostalih koncesionara (sa 11.9 € / bto m³) 81%;
- Prosječni udeo realizovane naknade iznosio je u ovom razdoblju 33% CDP: kod Vektre-Jakić 13% CDP, kod ostalih koncesionara 39% CDP; prema ugovorenim obavezama, realizovana naknada trebala bi prosječno da iznosi 49% CDP;
- Tehničke²⁰ investicije (izgradnja i održavanje šumskih vlaka i puteva) u šume u ovom razdoblju prosječno su iznosile 9% CDP (2.8 € / bto m³, sa PDV);
- Biološke investicije (prema modelu koncesija uključene samo kod Vektre-Jakić) u ovom razdoblju iznosile samo 0.5% CDP (0.1 € / bto m³, sa PDV);
- Trošak stručnih poslova koncesionara²¹, koji se prikazuje kroz CDP, iznosio je 4% CDP (1.3 € / bto m³, sa porezima);

¹⁹ Sadrži koncesionu i posebnu naknadu, posljednju samo za godine za koje je – prema odlukama Vlade i propisima – i odmjerena. U ovaj obračun je - u slučaju Vektre-Jakić - uključena i dodatna koncesiona naknada za ugovorenu sječu za godine 2013 - 2016, koja je prema najnovijoj Odluci Vlade iz 2017.g. fakturirana za unazad.

²⁰ Obim tehničkih investicija sa prosječnim cijenama istih (sa PDV) je sljedeći:

	Izgradnja				Održavanje	
	Putevi		Vlake		Putevi	
Godina	KM	€/Km	KM	€/Km	KM	€/Km
2008-2010	54	20000	119	4000	344	600
2014	4	25000	59	5000	344	750
2016	9	25000	51	5000	400	750

Obim ovih investicija koncesionara je uzet prema realizaciji (za 2008-2010) ili planu Uzš (2014, 2016). Posebno je (na osnovu procjene Odsjeka za korišćenje) dodat odgovarajući dio troškova za održavanje šumskih puteva koje koncesionari realizuju. Vrijednosti za 2014. i 2016. godinu su kod obračuna za period 2008-2016 uzimane kao prosjek za kraj perioda. Na osnovu istih i vrijednosti za 2008-2010.g., dobijene su prosječne vrijednosti za cjeli period.

²¹ **Preostali dio stručnih investicija koncesionara** (oko 3.0 € / bto m³) je **ugrađen u troškove korišćenja šuma** i ne iskazuje se kroz CDP. Obračun cjelokupnog troška stručnih poslova koncesionara (zajedno sa troškom upravljanja koncesijom) je - u uslovima ne-postojanja podataka o broju šumarskog stručnog kadra kod koncesionara – urađen na osnovu **obračuna minimalno potrebnog / obaveznog broja šumarskog kadra** kod koncesionara (1 šumarski inženjer i 2 šumarska tehničara na 6000 m³ ugovorene sječe, prema pripadajućem Pravilniku), korišćenjem aktuelnih troškova rada za iste, pri čemu je upotrijebljen faktor 1.5 na bruto zarade. Prosječno dobijen trošak na FTE stručnog radnika, koji se dobija na ovaj način, je (zbog bolje obrazovne strukture i pretpostavljene bolje zarade kod koncesionara) za 53% viši od pripadajućeg prosjeka Uzš. Ovaj obračun dakle uključuje značajan broj šumarskih kadrova (prosječno **195** u razdoblju 2008-2016, a **250** za optimalni model). Međutim, zbog velike vjerovatnoće nepotpunog ispunjavanja ovog kriterijuma kod koncesionara (koji bi Uzš trebala i kvantitativno da utvrdi), ovaj broj je za potrebe ovog obračuna arbitrarno smanjen, ali samo za 20%. Ovo znači, da ovaj obračun sadrži još značajnu rezervu (npr. do smanjenja za 40 - 50% normativnog obima). Cjelokupni trošak kadra prema takvom modelu iznosi **4.0 € / bto m³** za razdoblje 2008-2010, **4.3 € / bto m³** za razdoblje 2008-2016 i **5.0 € / bto m³** za optimalni model. Za upoređenje: normativni trošak u državnim šumama Slovenije - za organizaciju i vođenje šumske proizvodnje i promjer drvnih sortimenata na k.p. - sada iznosi 3.9 € / bto m³, pri čemu su lična primanja 2.5 – 3-puta veća nego u CG. Ako bi se za CG upotrijebilo slovenački kadrovski normativ za vršenje ovih poslova (on iznosi oko 8.000 m³ na jedno stručno lice, što je 4 puta više nego prema pripadajućem Pravilniku u CG), uz postojeću cijenu radne snage u

- Prosječna dugovanja koncesionara za ugovorene količine drvene mase u ovom razdoblju iznosila su 16 % CDP (4.8 €/bto m³, bez PDV);
- Prosječni prihod, koji je u ovom razdoblju kao subvencija (bez obaveza vraćanja) ostavljen koncesionarima od strane UzŠ, iznosio je 27.5 % CDP (8.4 €/bto m³, sa PDV).

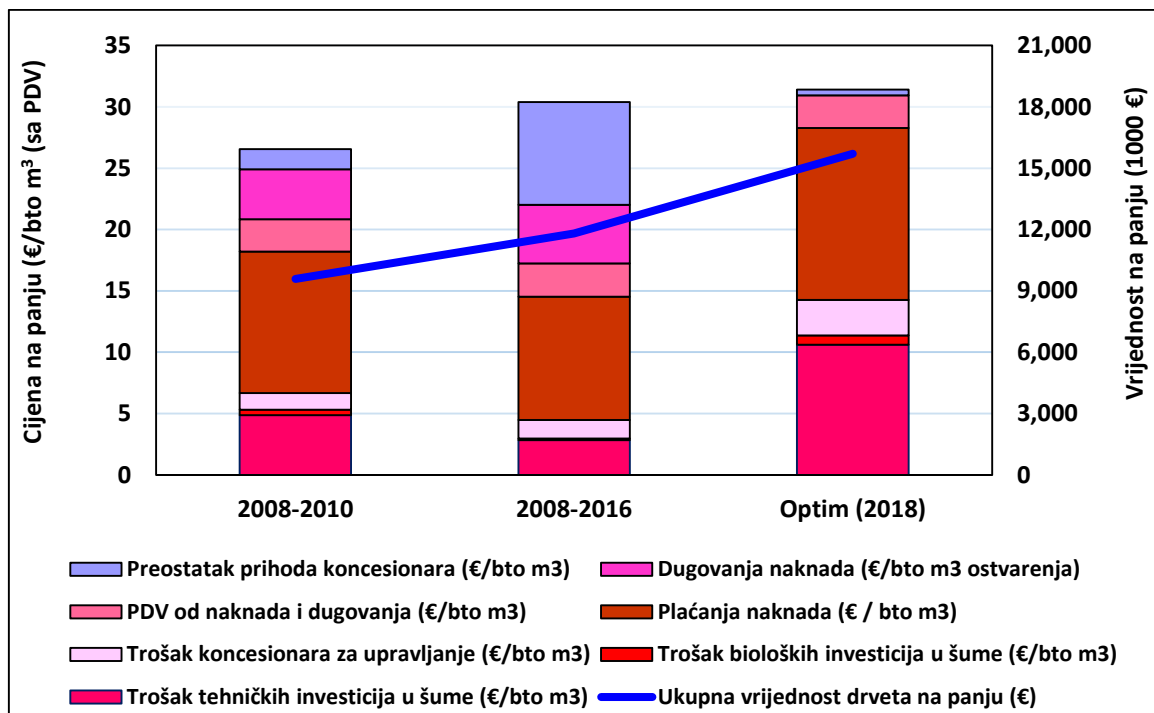
Na osnovu gornjih pokazatelja, kao i upoređenja sa optimalnim bilansom koncesija (Slike br. 2 a i b), može se – uz činjenicu da je visina naknade za koncesiju bila odgovarajuća u odnosu na visinu investicija u šume u početnom razdoblju (2008-2010) - konstatovati sljedeće slabosti:

- **Obim potrebnih investicija u šume je već na početku (2008 - 2010) planiran značajno prenisko, a sprovođenje istih do 2016. g. je ovaj obim dodatno raspolovilo (kako bi one dostigle samo 15% optimalnog obima);**
- **Zbog ne-prilagođavanja odnosno ne-povisivanja naknade za korišćenje šuma u korelaciji sa rastom CDP po godinama, došlo je do dodatnog, visokog preostatka prihoda koji je UzŠ ostavila koncesionarima.**

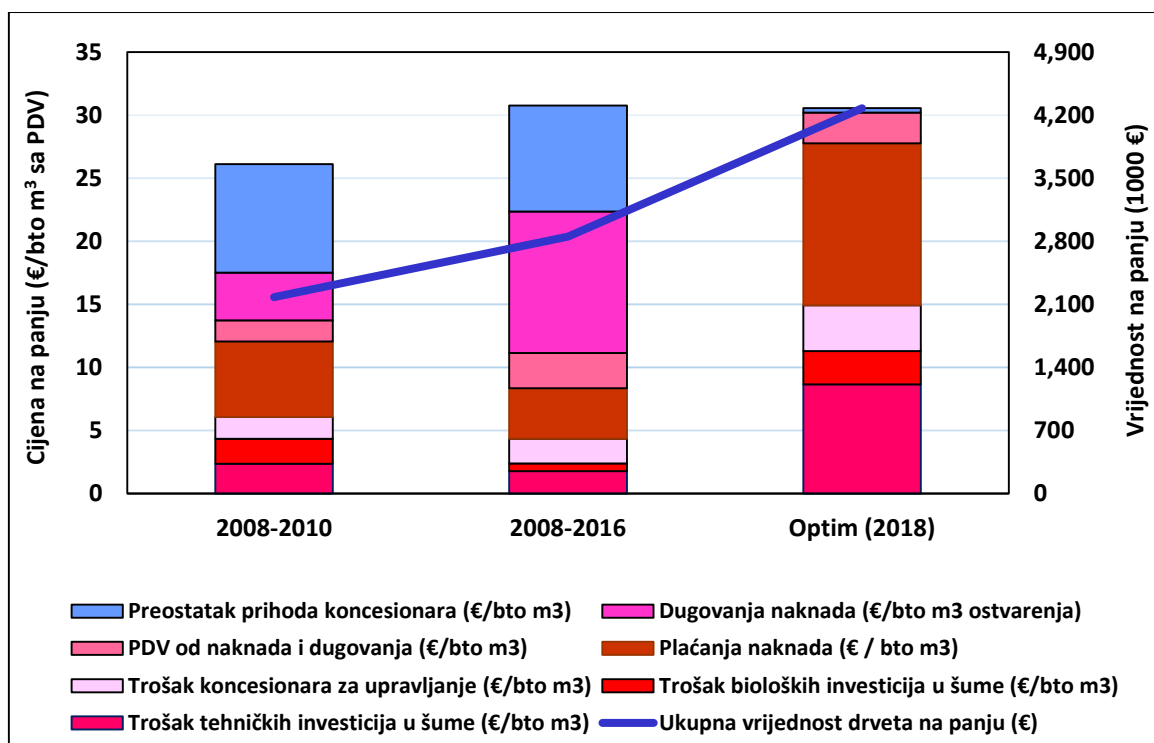
Zbog ne-naplaćivanja naknada je došlo i do velikih dugovanja koncesionara za ugovorene količine drvene mase i posljedično, do visokog ispada prihoda za državni budžet i posljedično, za funkcionisanje UzŠ.

Ovakav ekonomski bilans koncesija je za koncesionare jako pogodan, naročito za najvećeg od njih. Međutim, zbog daleko premalog obima investicija u šume – isti je ekološki neodrživ. Zbog neopravdane subvencije koncesionara i preniske finansijske realizacije koncesionih ugovora – ovakav bilans je i ekonomski neodrživ za državu kao vlasnika šuma i državni budžet.

CG, ovaj trošak bi – kod 500.000 m³ sječe - iznosio samo 1.8 €/bto m³, što je više nego 3-puta manje od izračuna koji je uključen u ovaj ekonomski bilans. Ovo dokazuje, da se gornji obračun stručnih investicija koncesionara (sa 4 – 5 €/bto m³) može smatrati vrlo širokogrudnim.



Slika 2a: Ekonomski bilans SVIH koncesija - kroz strukturu cijene ugovorene količine drveta na panju - u razdoblju 2008 – 2016 sa prikazom početne (2008-2010) i optimalne strukture (Optim (2018)). Ukupna vrijednost drveta na panju je isto tako prikazana (na desnoj osi).



Slika 2b: Ekonomski bilans koncesije Vektra – Jakić - kroz strukturu cijene ugovorene količine drveta na panju - u razdoblju 2008 – 2016 sa prikazom početne (2008-2010) i optimalne strukture (Optim (2018)). Ukupna vrijednost drveta na panju je isto tako prikazana (na desnoj osi).

Na osnovu optimalne strateško-planske i finansijske optimizacije²² sistema koncesija (vidjeti stupce Optim (2018) na Slikama 2 a i b!), može se zaključiti da:

- Prosječna CDP za sve koncesije iznosi **31 €/bto m³**(sa PDV);
- Prosječni obim tehničkih investicija u šume treba da iznosi oko **34% CDP** (10.6 €/bto m³, sa PDV); Prosječna visina koncesione naknade, uz planiranu visinu šumskih investicija, uzimajući u obzir i druge komponente predloženog optimalnog modela, treba da iznosi oko **45% CDP** (14.0 €/bto m³).

Ekonomski bilans koncesija prema optimalnom modelu bi svakako bio ekološki i ekonomski održiv za državu kao vlasnika šuma, a i izvodljiv - jer se temelji na prihodima²³ iz šuma koji se generišu iz tog naslova. Zbog toga se isti preporučuje i za dizajniranje budućih ugovora o korišćenju šuma, kao i za potrebe izrade izvođačkih projekata (u kojima bi planirane šumske investicije bile usklađene sa potrebama šuma i očekivanim prihodima).

Postojeći sistem gazdovanja šumama koncesijama je svakako neophodno i ekonomski optimizovati.

3.7. POSTOJEĆI EKONOMSKI BILANS UPRAVLJANJA I GAZDOVANJA DRŽAVNIM ŠUMAMA NA NIVOU SEKTORA

²² Optimalni scenarij, koji je izrađen u saradnji sa timom stručnjaka Uzš u 2011.g. (Ferlin i saradnici, 2012), sada je djelimično prilagođen novonastalim, naročito tržišnim uslovima i na novo obračunat. Obračun je urađen na isti način kao za razdoblje 2008-2016. Ključni inputi su sljedeći:

i) Planirana optimalna količina i struktura drvne mase (bruto m³):

Godina	Četinari		Lišćari		Ukupno
	Tehnika	Celulozno	Tehnika	Ogrjev	
Opt (2018)	259,050	60,606	83,638	96,706	500,000

ii) Prosječna CDK i TKŠ (sve bez PDV):

Godina	CDK / neto m ³ (bez PDV)				TKŠ / neto m ³ (bez PDV)		
	Četinari		Lišćari		Sječa, izrada	Izvlačenje, manipul.	Ukupno
	Tehnika	Celulozno	Tehnika	Ogrjev			
Opt (2018)	53.8	32.5	39.9	29.6	4.6	10.1	14.6

iii) Optimalni obim tehničkih investicija i prosječne cijene (sa PDV):

Godina	Izgradnja				Održavanje	
	Putevi		Vlake		Putevi	
	KM	€/Km	KM	€/Km	KM	€/Km
Opt (2018)	70	30000	350	7500	650	900

iv) Optimalni obim uzgoja i zaštite šuma po pojedinima mjerama za Uzš i koncesionara (Vektru-Jakić), kao i ukupno, u fizičkim i finansijskim vrijednostima, nalazi se u Studiji finansiranja šuma i šumarstva Crne gore (2012) i preuzet je u cijelosti u ovu Studiju.

²³ Ovi prihodi su po vrstama i obimu, zajedno sa postojećim prihodima i prihodima iz proteklih godina, prezentovani u prethodnom poglavlju.

Glavne ekonomske karakteristike postojećeg²⁴ bilansa upravljanja i gazdovanja državnim šumama na nivou sektora (Slika br. 3), prikazane na sličan način kao i za bilans koncesija, s tim da je struktura CDP u razdoblju od 2008 – 2016. g. data za realizovanu²⁵ drvenu masu, su sljedeće:

- Prosječna CDP je iznosila **27 €/bto m³** (sa PDV);
- Upravno-stručne investicije u šume su u ovom razdoblju iznosile prosječno **41% CDP** (11.3 €/bto m³, sa porezima);
- Ukupne tehničke investicije u šume su u ovom razdoblju iznosile prosječno **12 % CP** (3.2 €/bto m³, sa PDV);
- Ukupne biološke investicije u šume u ovom razdoblju iznosile su **6 % CP** (1.7 €/bto m³, sa PDV);
- Prosječna dugovanja koncesionara, koja su opterećivala ekonomsku uspješnost gazdovanja šumama sa aspekta države kao vlasnika šuma, a inače bi istoj predstavljala prihod, su u ovom razdoblju iznosila **20% CP** (5.5 €/bto m³, bez PDV);
- Prosječni preostatak prihoda od gazdovanja šumama, umanjen za navedena dugovanja, je za državu kao vlasnika šuma iznosio **16% CDP** (4.3 €/bto m³, sa PDV).

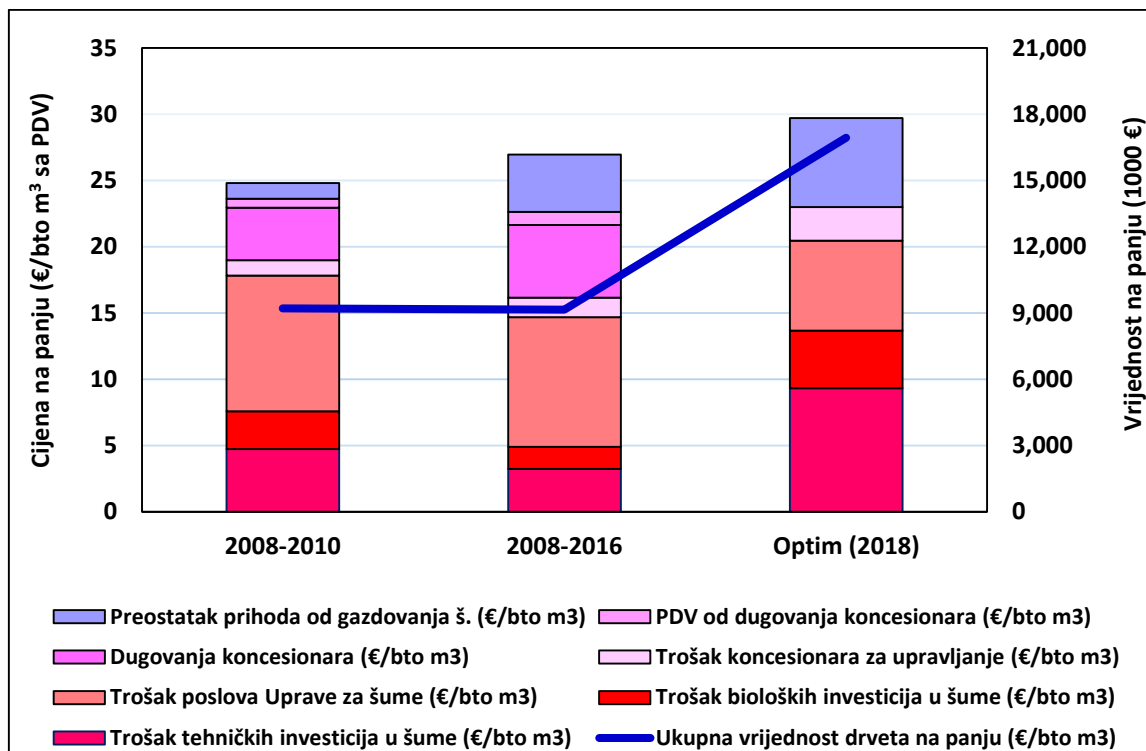
I postojeći ekonomski bilans gazdovanja državnim šumama je dakle jako pogodan, jer ukupni preostatak prihoda od gazdovanja šumama, koji nije umanjen za dugovanje, iznosi čak **40 % CDP. Ekonomski bilans gazdovanja državnim šumama u Crnoj Gori u zadnjih osam godina na taj način ispada ekonomski najunosnijim u regionu.**

Međutim, postojeći ekonomski bilans je - zbog daleko preniskog obima bioloških i tehničkih investicija u šume, ekološki neodrživ. Zbog velikih dugovanja koncesionara (20% CDP) isti je i ekonomski neodrživ za državu kao vlasnika šuma odnosno državni budžet.

Cjeli sistem gazdovanja šumama je dakle neophodno i ekonomski optimizovati, kako bi se obezbijedilo održivost.

²⁴ Postojeći sistem gazdovanja uključuje koncesije i jednogodišnje ugovore o korišćenju, kao i uobičajenu prodaju drveta za snabijevanje lokalnog stanovništva; pored investicija preko koncesija, sistem gazdovanja uključuje i sve relevantne investicije od strane UzŠ (upravno-stručne, biološke i tehničke); pored njih su u kalkulaciju ekonomskog bilansa uključene i ne-naplaćene naknade odnosno dugovanja koncesionara iz ovog naslova, koja državi kao vlasniku šuma odnosno državnom budžetu umanjuju prihode iz šuma.

²⁵ Podaci za realizovanu drvenu masu po godinama su uzeti prema evidencijama Odsjeka za korišćenje šuma UzŠ, a na osnovu koncesionih ugovora i njihovih aneksa i priloga (po koncesionarima i godinama), kojima je dodata i realizovana masa za snabijevanje lokalnog stanovništva. Ukupna visina godišnje realizovane sječe u razdoblju 2008-2016, koja je prema tom izvoru uključena u obračun Studije, iznosi 357,000 m³.



Slika 3: Ekonomski bilans gazdovanja državnim šumama - kroz strukturu cijene realizovane količine drveta na panju - u razdoblju 2008 – 2016 sa prikazom početne (2008-2010) i optimalne strukture (Optim (2018)). Ukupna vrijednost drveta na panju je isto tako prikazana (na desnoj osi).

Glavne karakteristike optimalnog²⁶ ekonomskog scenarija za upravljanje i gazdovanje²⁷ državnim šumama (Slika br. 3) su sljedeće:

- Prosječna CDP iznosila bi oko 30 €/bto m³(sa PDV);
- Prosječni obim upravno-stručnih investicija u šume iznosio bi oko **31%** CDP (9.4 €/bto m³, sa porezima);
- Prosječni obim tehničkih investicija u šume treba da iznosi oko **31%** CDP (9.3 €/bto m³, sa PDV);
- Prosječni obim bioloških investicija treba da iznosi oko **15%** CDP (odnosno 4.4 €/bto m³, sa PDV);
- Prosječni preostatak prihoda odnosno profit od gazdovanja šumama bi, uz planirani obim investicija odnosno troškova, trebao za državu ako vlasnika šuma da iznosi oko **23%** CDP (7 €/bto m³, sa PDV).

Prikazani optimalni scenarij ukazuje, da bi bilo moguće - uz visoki nivo investicija u šume, a kod postojećih niskih cijena rada – u upravljanju i gazdovanju državnim šumama u Crnoj Gori postići i vrlo pogodan ekonomski rezultat i to na ODRŽIVOM osnovu – za razliku od sadašnjeg (23% CDP), koji je i bolji od optimalnog, ali nije održiv.

²⁶ Pored postojećih načina gazdovanja šumama, ovaj model uključuje i početni obim davanja radova na korišćenju šuma na izvođenje i prodaju sortimenata. Ostali načini korišćenja će se uključivati u drugom dijelu Studije.

²⁷ Optimalna ukupna visina planirane sječe, koja je uključena u ovaj obračun, iznosi 570,000 m³, od čega 500.000 m³ za koncesije, 10,000 m³ za pomenuto pilotsko korišćenje u vlastitoj režiji i 60,000 m³ za prodaju na panju lokalnom stanovništvu.

4. PRIJEDLOZI ZA REFORMU ORGANIZACIJE I KONCEPTA GAZDOVANJA ŠUMAMA

4.1. PRIKAZ MODELA ORGANIZOVANOSTI GAZDOVANJA ŠUMAMA U EVROPI I OKRUŽENJU

Prema osnovnom, suštinskom kriterijumu za razlikovanje modela organizovanosti šumarstva u Evropi, koji je funkcionalni (razlikovanje po glavnim funkcijama odnosno poslovima), može se postojeće organizacione modele u Evropi i okruženju okvirno svrstati u dvije grupe, sa dvije pod-grupe:

I. Model u kojem su funkcije javne i privredne uprave šuma odnosno gazdovanja šumama integrisane u istoj državnoj instituciji / organizaciji koja:

- 1) Gazduje DRŽAVNIM šumama i to kao:
 - a) Organ u sastavu ministarstva; klasični primjeri njemačkih država do 2004. godine (sa upravama za šume), a kasnije samo nekoliko od ovih država, koje funkcije gazdovanja državnim šumama nisu izdvajale iz državne uprave šuma (npr. Baden-Württemberg); primjer Poljske (sa Poljskim državnim šumama kao privrednog odjela u sastavu ministarstva), Rumunske (sa Rumunskim državnim šumama kao privrednog odjela u okviru uprave za šume) i Bugarske (Agencije za šume kao organa u sastavu ministarstva); inače i primjer velikih država u svijetu (SAD, Kanada, Rusija, Japan ...) sa njihovim Službama za državne šume (*State Forest Service*) kao organima u sastavu ministarstava.
 - b) Samostalno državno preduzeće osnovano prema javnom pravu; primjeri Češke (sa Češkim državnim šumama) i Francuske (sa Francuskim nacionalnim šumama).
- 2) Gazduje DRŽAVNIM i nadležna je za obezbjeđivanje gazdovanja PRIVATNIM šumama i to kao:
 - b) Organ u sastavu ministarstva; primjeri Crne Gore (sa Upravom za šume) i djelimično Kosova (sa Agencijom za šume i opštinama) ili
 - c) Javno preduzeće; primjeri bivših YU republika (sa šumskim gazdinstvima), bivša JP-a šumarstva BiH, Crne Gore i Makedonije i sadašnja JP šumarstva Srbije).

II) Model u kojem su funkcije javne i privredne uprave šuma (gazdovanja šumama) odvojene u dvije državne institucije / organizacije, pri čemu je prva u statusu organa u sastavu ministarstva, a druga je samostalni privredni entitet koji:

1. Gazduje DRŽAVNIM šumama i to kao:
 - a) Samostalni privredni javni zavod odnosno državno preduzeće, uspostavljeno na osnovu (posebnog) zakona o gazdovanju državnim šumama i zakona, koji uređuje status državnih privrednih subjekata prema javnom pravu. Primjeri: Slovenija do 2016.g. (sa gazdovanjem državnim šumama u okviru Fonda za poljoprivredna zemljišta i šume kao javnog privrednog zavoda) i većina sadašnjih, restrukturiranih njemačkih državnih šumarskih preduzeća, koja su isto tako u statusu javnog privrednog zavoda (npr. Bavarske državne šume);
 - b) Komercijalizovano državno preduzeće, osnovano na osnovu zakona o gazdovanju državnim šumama i zakona o privrednim društvima. Radi se o društvima sa ograničenom odgovornošću (DOO) i akcionarskim društvima (AD). Primjeri: kantonalna privredna društava za korišćenje državnih šuma BiH, „Hrvatske šume DOO, „Državne šume Slovenije“ DOO, „Austrijske državne šume“ AD, mađarska državna društva za gazdovanje državnim šumama, „Latvijske državne šume“ AD, idr.

2. Gazduje DRŽAVNIM i nadležno je za obezbjeđivanje gazdovanja PRIVATNIM šumama – ovo je sada primjer JP „Šume Republike Srpske AD“ i JP „Makedonske šume“ AD, koje su zakonski nadležne i za vršenje stručno-tehničkih poslova u privatnim šumama, a vrše i čuvarsku službu sa javnim ovlaštenjima. Sličan je bio i prijašnji hrvatski model, u kome je trgovačko društvo Hrvatske šume DOO imalo zakonsku nadležnost i za privatne šume, a sada je ista izdvojena i data Savjetodavnoj službi kao organu u sastavu ministarstva. Modeli, u kojima bi ovakav državni, privredni entitet imao direktnu nadležnost obezbjeđivanja gazdovanja i privatnim šumama (kao specifikum bivšeg YU sistema) u ostalim evropskim zemljama naravno ne postoje. Ova nadležnost je inače kod državne uprave šuma i/ili institucija privatnog sektora šumarstva.

Na osnovu prikazanih šumarskih organizacionih modela u evropskim državama i poznavanja istorije organizovanosti istih, može se raspoznati i opšti pravac, kao i faze organizacionog razvoja evropskih šumarstava i to:

- od integralne uprave svih šuma ka samostalnoj privrednoj upravi državnih šuma u okviru javnog preduzeća: Primjer: Francuska, Češka, Slovačka; nije primjer bivših YU republika (jer su već prije imale samostalna šumska gazdinstva);
- od integralne uprave svih šuma ka samostalnom javnom privrednom entitetu za gazdovanje državnim šumama: primjer većine njemačkih država sa državnim preduzećima u statusu javnog zavoda (npr. Bavarske državne šume) ili ka samostalnom državnom, komercijalizovanom entitetu za gazdovanje državnim šumama: Austrija, Mađarska, Latvija;
- od samostalnog javnog privrednog entiteta za gazdovanje svim šumama ka samostalnom javnom privrednom entitetu za gazdovanje državnim šumama: primjer Slovenije do 2016.g.;
- od samostalnog javnog privrednog entiteta za gazdovanje državnim šumama ka samostalnom državnom, komercijalizovanom entitetu za gazdovanje državnim šumama: primjer Hrvatske, Republike Srpske, kantonalnih preduzeća u BiH i sada Slovenije.

Kada je u pitanju organizovanost funkcije gazdovanja državnim šumama u evropskim državama, naravno postoji i praksa dugotrajnog istrajanja u postojećem, najčešće u integrisanom modelu. Primjeri: preostatak njemačkih država, koje su gazdovanje državnim šumama zadržale u upravi šuma (npr. Baden-Württemberg) i Poljska²⁸, koja (od 1929.g. dalje!) istraje kod statusa „Poljskih državnih šuma“ kao direkcije u okviru ministarstva.

Obrnuti pravac organizacionog razvoja (u odnosu na prikazani) kod prezentovanih evropskih država ne postoji, niti bi takav proces razvoja bio prirodan. Izuzetak su Crna Gora i Kosovo. U ova dva slučaja je dakle došlo do obrnutog razvoja od samostalnog javnog privrednog entiteta za gazdovanje šumama ka integralnoj upravi šuma. U oba slučaja se integralna uprava šuma uspostavila nakon propada privrednih entiteta za gazdovanje šumama.

U Crnoj Gori je takvom procesu, prema navodima starijih šumarskih stručnjaka, kumovala neodgovarajuća politika privatizacije u šumarstvu (krajem devedesetih godina), koja je uništila dotadašnja, dobra šumarska preduzeća (u društvenom vlasništvu), a na račun mnogobrojnih novih, neosposobljenih privatnih izvođača radova, koji su kasnije postali i koncesionari.

²⁸ Status „Poljskih šuma“ u okviru nadležnog ministarstva nije se mijenjao od 1929.g. dalje (Usmeni izvor: Zamjenik direktora Poljskih šuma, 2015).

Eventualni organizacioni korak unazad – ka samostalnom, a unaprijeđenom privrednom entitetu – u Crnoj Gori bi zbog toga zapravo značio ispravku nekadašnje strateške greške odnosno korak unaprijed, a u skladu sa „evropskim“ pravcima.

4.2. MOGUĆA RJEŠENJA ZA REFORMU POSTOJEĆE ORGANIZACIJE I KONCEPTA GAZDOVANJA ŠUMAMA

4.2.1. Mogući re-organizacioni modeli

Na osnovu prethodnih analiza stanja u pogledu organizovanosti, funkcionisanja institucija i službi, stanja i potencijala kadrova, prihoda iz šuma, budžetskih i drugih izvora finansiranja, kao i realnih potreba i mogućnosti, imajući u vidu i iskustva u organizacionom razvoju evropskih država i država u okruženju, može se na osnovu organizovanosti funkcija upravljanja i gazdovanja šumama kao najpogodnije predložiti sljedeće modele organizacionog razvoja:

- I) Unaprijeđeni integralni model javne i privredne uprave šuma (Model I)** koja je organizovana kao organ u sastavu MPRR. Ovaj model se bazira na unaprijeđenom statusu UzŠ.
- II) Odvojeni model javne uprave svih šuma i privredne uprave državnih šuma (Model II-1)**, pri čemu se prva organizuje kao organ u sastavu ministarstva, a druga kao samostalni, privredni entitet za gazdovanje državnim šumama. Ovaj privredni entitet se može osnovati u statusu javnog privrednog zavoda ili državnog privrednog društva sa ograničenom odgovornošću. Ovakav model javne i privredne uprave šuma je u skladu sa najčešćom evropskom praksom odnosno trendom razvoja organizacionih modela, a postoji i u državama u okruženju (Hrvatska i Slovenija).
- III) Odvojeni model javne i privredne uprave svih šuma (Model II-2)**, pri čemu su statusni oblici javne i privredne uprave šuma isti kao kod Modela II-1. Ovaj model se bazira na klasičnom razdvajanju funkcije zaštite i funkcije korišćenja šuma bez obzira na vlasništvo. Sličan model postoji u rijetkim državama sa šumarskom policijom (npr. Italija).

U skladu sa dosadašnjim statusom javnih privrednih entiteta u Crnoj Gori (Zakon o javnim preduzećima sada i više ne postoji) i usmjerenjima Vlade za restrukturiranje javnih preduzeća (slično kao u Srbiji), kao i prezentovanom evropskom praksom, može se javni privredni zavod²⁹ (naročito kod Modela II-1) smatrati kao klasično javno preduzeće, a državno društvo sa ograničenom odgovornošću kao restrukturirano javno preduzeće. Na taj način ovaj predlog ide u susret i zahtjevima Projektnog zadatka studije koji uključuje i model sa javnim preduzećem.

4.2.2. Scenariji aktivnosti za uspostavljanje, razvoj i funkcionisanje predloženih organizacionih modela, uključujući potrebne promjene zakonodavstva

4.2.2.1. Unaprijeđeni integralni model uprave šuma (Model I)

Za unaprjeđenje sadašnjeg odnosno dalji razvoj i funkcionisanje integralnog modela uprave šuma, bilo bi potrebno da se obezbijedi da:

²⁹ Slična praksa je npr. u Njemačkoj i Sloveniji.

1. **Uprava za šume** kao organ u sastavu MPRR sistemski dobije odgovarajući, viši stepen samostalnosti u okviru MPRR. Direktor UzŠ bi – za razliku od sadašnjeg stanja – trebao da bude nadležan za cjelokupno funkcionisanje UzŠ odnosno za sprovođenje tzv. izvršne funkcije iste, u skladu sa Zakonom o šumama, Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave i Sistematizacijom MPRR. Ova Uredba i sistematizacija bi u tom cilju trebale da se odgovarajuće prilagode.
2. DŠLDI vrši upravni nadzor nad UzŠ u skladu sa Zakonom o šumama. U tom kontekstu i u skladu sa svojom osnovnom funkcijom, DŠLDI predstavlja najvišu šumarsku vlast, koja kreira šumarsku politiku, a UzŠ je izvršava. Kada je u pitanju upravni postupak odnosno žalbe u okviru njega, UzŠ predstavlja prvi, a DŠLDI drugi stepen (a treći je Upravni sud).
3. Se u okviru područnih jedinica UzŠ ustpostavi integralni „revirni“ sistem upravljanja državnih i privatnih šuma, a za revire za koje je to moguće i racionalno i „revirne“ ispostave kao lokalne jedinice UzŠ, u kojima borave „revirni“ timovi: šumarski inženjer(i), tehničar(i) i čuvari šuma³⁰. Ovaj nivo je isključivo operativnog karaktera jer približava organizaciju UzŠ korisnicima i vlasnicima šuma (sa posrednim beneficijama za njih, kao i za zaštitu šuma), a šume zaposlenima u UzŠ. Veći troškovi (za službene prostore odnosno rente) zbog ove lokalizacije se kompenzuju sa manjim logističkim troškovima.
4. Šumski rasadnici i lovišta posebne namjene postaju posebne organizacione cjeline u okviru područnih jedinica UzŠ. U okviru ovih cjelina se uspostavi aktivno gazdovanje LPN i efikasno vršenje djelatnosti sjemenske i rasadničke proizvodnje, koja ubrzo treba da generiše više, nego troši.

Alternativno, šumski rasadnici se polu-privatizuju na način javno-privatnog partnerstva³¹ (modernog oblika koncesije) u okviru kojeg se – prema dugoročnom ugovoru – obavlja javna i privredna funkcija sjemenske i rasadničke proizvodnje. Koncesionar na taj način, a na komercijalnom osnovu, uspostavi ugovorenu proizvodnju sadnica po vrstama drveća i količinama (sa garantovanim otkupom), uključujući obim proizvodnje sadnica rijetkih vrsta drveća, kao i sjemenske plantaže ovih vrsta.

5. Se za tipične poslove javne uprave šuma, koje podrazumijeva ovaj model, obezbijedi finansiranje iz integralnog budžeta države, nezavisno od prihoda iz državnih šuma.

Poslovi javne uprave šuma u okviru ovog modela, vezani su, naročito za:

- strateško šumarsko planiranje, uključujući planove razvoja šuma;
- nacionalnu inventuru i monitoring šuma (poslovi van MPRR-DŠLDI i koji nisu integrisani u funkciju gazdovanja šumama);
- baze podataka odnosno informacioni sistem za šume i šumarstvo (poslovi van MPRR-DŠLDI i koji nisu integrisani u funkciju gazdovanja šumama);
- preventivnu zaštitu šuma i vanredne mjere zaštite (poslovi koji nisu integrisani u funkciju gazdovanja šumama);
- sanaciju šuma (poslovi koji nisu integrisani u funkciju gazdovanja šumama);
- stručnu, savjetodavnu i finansijsku podršku vlasnicima privatnih šuma (bez stručno-tehničkih poslova);

³⁰ U Sloveniji su ovo lokalne jedinice Zavoda za šume (u okviru područnih jedinica), u Hrvatskoj šumarije (u okviru šumskih uprava) Hrvatskih šuma, u Srbiji šumske uprave (u okviru šumskih gazdinstava) Srbijašuma i Vojvodinašuma.

³¹ Zakonodavstvo za tu namjenu je sada u izradi.

- administrativne poslove vezane za šume i gazdovanje šumama (dozvole, rješenja), kao i za promet drvnim sortimentima (uvjerenje o porijeklu).
6. Da se vršenje stručno-tehničkih poslova za privatne šume / vlasnike šuma obezbjeđuje u vlastitoj režiji UzŠ, a i preko licenciranih privatnih izvođača, u skladu sa Zakonom o šumama. U tom smislu je potrebna odgovarajuća dopuna zakona, koja će obezbijediti mogućnost finansiranja poslova licenciranih izvođača iz budžeta UzŠ odnosno javnih fondova, a na osnovu sakupljenog prihoda iz pripadajuće naknade³².
 7. Da se uvede privatizacija i licenciranje poslova javne uprave šuma i za državne šume;
 8. Da se postojeći prihodi budžeta od naknada VPŠ za vršenje stručno-tehničkih poslova i dalje koriste za obezbjeđivanje ovih poslova.
 9. Da se prošire načini korišćenja državnih šuma, nezavisno od organizacionog statusa, koji uključuju:
 - a. perspektivne koncesije;
 - b. prodaju drveta na panju sa obezbeđivanjem izgradnje i održavanja šumske infrastrukture u vlastitoj režiji ili priznavanjem ovih troškova kupcima-korisnicima nakon izvršenja i prijema ovih investicija;
 - c. davanje šumskih radova na izvođenje i vlastitu prodaju drvnih sortimenata (na kamionskom putu odnosno na stovarištima);
 - d. postojeću prodaju (ogrjevnog i drugog) drveta na panju za snabdijevanje lokalnog stanovništva.
 10. Da se smanjuje obim korišćenja šuma putem koncesija (u slučaju kršenja koncesionih ugovora, uzastopnog ne-dostizanja planiranog obima i ako ne postoje lokalni stručni kapaciteti UzŠ za odgovarajuće planiranje i praćenje ovih ugovora), kao i da se više ne zaključuje jednogodišnje ugovore o korišćenju šuma na dosadašnji (koncesioni) način
 11. Da se, uzimajući u obzir izvodljiv optimalni plan sječa u državnim šumama (od 570.000 m³ godišnje) i preostale dugoročne koncesije (4 koncesionara, sa oko 200.000 m³ godišnje, ako svi ostaju) sa 35 % optimalnog obima, za naredni kratkoročni period postigne 30% korišćenja šuma putem prodaje drveta na panju (170.000 m³) i 25% (140.000 m³) preko uslužnih radova, uz standardnih 10% (60.000 m³) prodaje ogrjevnog drveta na panju za snabdijevanje lokalnog stanovništva.
 12. Da se obezbijedi dodatna - startna - budžetska sredstva za početak sprovođenja korišćenja državnih šuma u vlastitoj režiji UzŠ (za finansiranje uslužnih radova i tehničkih investicija u šume), koja će značajno uvećati budžetske prihode iz šuma.
 13. Da se osnuje Budžetski fond za šume, sa kojim upravlja UzŠ, u kojem se - umjesto u integralnom budžetu – u buduće sakupljaju svi budžetski prihodi iz šuma i upotrebljavaju se za finansiranje poslova UzŠ, uključujući poslove u privatnim šumama, kao i za finansiranje uslužnih radova u državnim šumama i svih šumskih investicija u nadležnosti UzŠ. U ovaj Budžetski fond bi se

³² Na osnovu sakupljene naknade u 2016. g. (od 345.000 €), bilo bi moguće finansirati 32 FTE šumarska tehničara (uz bruto platu 600 €/mjesec i 50% materijalnih i ostalih troškova), a na osnovu planirane naknade za 2017.g. (455.500 €) čak 46 FTE istih. Sada je na ovim poslovima u privatnim šumama, prema (širokogrudnim) procjenama područnih jedinica UzŠ, angažirano 35 šumarskih tehničara. Sakupljena sredstva naknada bi dakle dovoljna za finansiranje svih stručno-tehničkih poslova u privatnim šumama.

uplaćivala i sva sredstva od vlastite prodaje drvnih sortimenata. Potrebna je u tom smislu i dopuna ZoŠ.

14. Da se su-finansiranje mjera u privatnim šumama obezbjeđuje iz integralnog budžeta, slično kao za postojeće subvencije ruralnog razvoja (Agrobudžet i IPARD II).
15. Da se sadašnji udio podrške razvoju lokalnih samouprava neophodno smanji iz 70% na 25% koncesione naknade (u slučaju koncesija) ili 12%³³ vrijednosti doznačenog / posječenog drveta na panju za redovne sječe. U tom smislu je potrebna izmjena Zakona o finansiranju lokalnih samouprava. Potrebno je u dopuni ovog zakona i definisanje obaveze lokalnim samoupravama za namjensku upotrebu ovih sredstava (npr. za izgradnju seoske putne infrastrukture).

4.2.2.2. Odvojeni model javne uprave svih šuma i privredne uprave državnih šuma (Model II-1)

Za uspostavljanje i funkcionisanje odvojenog modela javne uprave svih šuma i privredne uprave državnih šuma bilo bi potrebno da se obezbijedi da:

1. Se funkcije uprave šuma podjeli na javnu upravu šuma, koja uključuje i privatne šume te na privrednu upravu državnih šuma odnosno gazdovanje državnim šumama.

Poslovi javne uprave šuma za podjelu prema ovom modelu, vezani su, naročito za:

- strateško šumarsko planiranje, uključujući planove razvoja šuma;
- nacionalnu inventuru i monitoring šuma (dio koji nije u domenu MPRR-DŠLDI i koji nije integrisan funkciju gazdovanja državnim šumama);
- baze podataka odnosno informacioni sistem za šume i šumarstvo (dio koji nije u domenu MPRR-DŠLDI i koji nije integrisan funkciju gazdovanja državnim šumama);
- preventivnu zaštitu šuma i vanredne mjere zaštite (poslovi koji nisu integrisani u funkciju gazdovanja državnim šumama);
- sanaciju šuma (poslovi koji nisu integrisani u funkciju gazdovanja državnim šumama);
- čuvanja privatnih šuma;
- stručno-tehničke poslove na doznaci stabala, izradi IP i prijemu sječišta odnosno sortimenata u privatnim šumama;
- stručnu, savjetodavnu i finansijsku podršku vlasnicima privatnih šuma;
- administrativne poslove vezane za šume i gazdovanje šumama (dozvole, rješenja), kao i za promet drvnim sortimentima (uvjerenje o porijeklu).

Poslovi privredne uprave državnih šuma odnosno gazdovanja državnim šumama prema ovom modelu vezani su, naročito za:

- privredno šumarsko planiranje, uključujući programe / planove gazdovanja državnim šumama,
- sastojinske inventure i monitoring gazdovanja državnim šumama (dio koji nije u domenu MPRR-DŠLDI i nije u funkciji javne uprave šuma);
- održavanje baza podataka, evidencija i registara u podršku funkciji gazdovanja državnim šumama;

³³ U Hrvatskoj ovaj postotak iznosi samo 3.5% odnosno 5% vrijednosti drveta na panju (oko 1 - 1.5 €/bto m³). U Srbiji lokalnim samoupravama pripada 30% naknade za korišćenje šuma (koja za državne šume iznosi 3 % ukupnog godišnjeg prihoda korisnika državnih šuma ili oko 1.5 €/nto m³, a za privatne šume - 5% vrijednosti drvnih sortimenata na mjestu sječe ili oko 1.5 €/nto m³). Uporediva vrijednost u Crnoj Gori sa 70% koncesione naknade (od 13 €/bto m³) je najmanje 6-puta veća.

- davanje prava na korišćenje državnih šuma, šumskog zemljišta i proizvoda šuma (koncesije i ostali oblici, zakup zemljišta, pravo na korišćenje ne-drvnih šumskih proizvoda);
 - operativno planiranje, organizaciju i praćenje korišćenja državnih šuma, uključujući radove na zaštiti i uzgoju šuma;
 - čuvanje državnih šuma;
 - doznaku stabala, izradu IP i prijem sječišta odnosno sortimenata u državnim šumama;
 - otpremu i prodaju drvnih sortimenata iz državnih šuma (u mjeri, u kojoj iste postoje).
2. Za gazdovanje državnim šumama Vlada osnuje **Zavod za državne šume Crne Gore (ZDŠCG)** ili **Privredno društvo Državne šume Crne Gore DOO (DŠCG DOO)**, a na osnovu prethodnih odredbi zakona.
 3. Se zakonom o osnivanju, u slučaju DŠCG DOO, definiše status istog kao javnog privrednog društva u 100% vlasništvu države sa ciljem sticanja dobiti od gazdovanja državnim šumama, rasadničke djelatnosti i lovstva i vršenjem određenih stručno-tehničkih usluga (naročito za privatne šume), kao i određenih poslova na osnovu zakonskog ovlašćenja za obezbjeđivanje istih (naročito čuvanja šuma), uz opštu obavezu za obezbjeđivanje određenih ekoloških i socijalnih ciljeva odnosno funkcija šuma (koje obično zahtijevaju dodatne rashode odnosno smanjenje profita).
 4. Se funkcija gazdovanja državnim šumama prema gore definisanim poslovima izdvoji iz integralnog modela i prenosi se na ZDŠCG ili DŠCG DOO.
 5. Se zakonom o osnivanju na ZDŠCG ili DŠCG DOO prenosi i javno ovlašćenje za upravljanje koncesijama, kao i da se definiše, da prihodi od koncesija postanu prihodi tog entiteta.
 6. Se rasadnici, kao i LPN priključe ZDŠCG ili DŠCG DOO i dobiju status posebnih organizacionih cjelina, u okviru kojih se uspostavi aktivno gazdovanje LPN i efikasno vršenje djelatnosti sjemenske i rasadničke proizvodnje u javnom i privrednom interesu, a koja generiše dobit.
 7. Se zaposleni, koji rade na poslovima gazdovanja državnim šumama, rasadničkoj proizvodnji i upravljanju lovišta posebne namjene, prenesu na ZDŠCG ili DŠCG DOO.
 8. Zaposleni, koji rade na gore definisanim poslovima javne uprave šuma, nastave sa radom u okviru **Javne uprave šuma (JUŠ)** koja nastavlja sa radom kao (funkcionalno) prilagođeni organ sadašnje UzŠ u sastavu MPRR.
 9. Se u okviru JUŠ uspostavi interna Služba za privatne šume, koja objedinjuje obezbjeđivanje stručno-tehničkih poslova (naročito: izradu planova gazdovanja i godišnjih planova gazdovanja, odobrenja sječe, doznaku i prijem, individualno savjetovanje – uz doznaku stabala; naplatu naknade za doznaku i prijem, izdavanje uvjerenja o porijeklu), savjetodavne poslove (obuku i stručnu pomoć) i finansijsku podršku (naročito za pripremu projekata za korišćenje budžetskih sredstava) za vlasnike privatnih šuma.
 10. Da se uvede privatizacija i licenciranje poslova javne uprave šuma i za državne šume;
 11. Se, nakon prelaska čuvara šuma (koji otpadaju na privatne šume) u JUŠ, uspostavi interna Čuvarska služba za privatne šume, a koja funkcioniše zajedno sa Inspeksijskom službom. Šumarski inspektori dobiju ulogu koordinatora Čuvarske službe za privatne šume.

12. Sadašnja Služba za monitoring u okviru DMŠL - pređe u JUŠ i dalje obavlja sadašnju funkciju u okviru iste.
13. Sadašnja Inspekcija za šumarstvo i lovstvo u okviru UIP pređe u JUŠ i dalje obavlja sadašnju funkciju u okviru iste.
16. Se teritorijalna organizovanost ZDŠCG ili DŠCG DOO, polazeći od sadašnje organizovanosti UzŠ, prilagođava prostornoj distribuciji državnih šuma (sa težištem u sjevernom, istočnom i centralnom djelu CG) i s tim racionalizuje. Ovo uključuje i optimizaciju broja budućih operativnih proizvodnih jedinica ZDŠCG ili DŠCG DOO. U okviru istih se uspostavi „revirni“ sistem upravljanja državnih šuma.
14. Se i teritorijalna organizovanost JUŠ, polazeći od sadašnje organizovanosti UzŠ, prilagođava svojim redukovanim funkcijama i smanjenom broju kadra, koji na ovom nivou uključuje samo šumarsku inspekciju (15 zaposlenih), stručno-tehničke poslove za privatne šume (23 zaposlena) i čuvanje privatnih šuma (23 zaposlena).
15. Se finansiranje tipičnih poslova JUŠ obezbjeđuje iz integralnog budžeta države, nezavisno od budžetskih prihoda iz šuma i šumarstva, a čuvanje privatnih šuma (i) iz Budžetskog fonda kod MPRR-DŠLDI (nakon osnivanja istog, a prije toga iz integralnog budžeta).
16. Se finansiranje vršenja stručno-tehničkih poslova za privatne šume, koji se prema ovom modelu prenose u JUŠ, obezbjeđuje iz Budžetskog fonda kod MPRR-DŠLDI - nakon prethodnog definisanja istih zakonom.
17. Se finansiranje poslova, radova i djelatnosti ZDŠCG ili DŠCG DOO koji se odnose na privrednu upravu šuma odnosno privrednu djelatnost, obezbjeđuje iz vlastitih prihoda (što uključuje i finansiranje djelatnosti rasadničke proizvodnje i lovstva).
18. ZDŠCG ili DŠCG DOO koristi sličnu kombinaciju sistema korišćenja državnih šuma kao što je predložena za prvi model, s ciljem da dostiže i veći obim korišćenja šuma vlastitom prodajom drvnih sortimenata (koja generiše najveću dobit) i vlastitim obezbjeđivanjem izgradnje i održavanja šumske infrastrukture (uz ostale investicije, koje mora da obezbjeđuje).
19. ZDŠCG ili DŠCG DOO preuzima obavezu za finansijsku podršku razvoju lokalnih samouprava u visini od 25% koncesione naknade (u slučaju koncesija) ili 12% vrijednosti doznačenog / posječenog drveta na panju iz redovnih sječa (kod ostalih načina korišćenja).
20. Da se osnuje Budžetski fond za šume, sa kojim upravlja MPRR-DŠLDI, a u kojem se sakupljaju svi budžetski prihodi (naknade i takse) iz šuma, kao i preostatak prihoda (dobit) od gazdovanja državnim šumama. Ova sredstva se u skladu sa izvorom odnosno namjenom istih upotrebljavaju za finansiranje poslova na gazdovanju šumama, uključujući čuvarske i stručno-tehničke poslove u privatnim šumama, za finansiranje djelatnosti lovstva, sjemenske i rasadničke proizvodnje, kao i za sprovođenje planiranih investicija u državnim i privatnim šumama - sve u skladu sa posebnim programom raspodjele ovih sredstava, koji DŠLDI donosi godišnje. Potrebna je u tom smislu i dopuna ZoŠ.

21. ZDŠCG ili DŠCG DOO uplaćuje preostatak prihoda od gazdovanja državnim šumama u Budžetski fond kod MPRR-DŠLDI, nakon³⁴ što podmiri³⁵ potrebe u skladu sa zakonom i statutom.
22. Da država kao vlasnik državnih šuma - preko MPRR-DŠLDI - sa ZDŠCG ili DŠCG DOO sklapa ugovor o upravljanju (Management Contract) državnih šuma i vršenju pomenutih javnih ovlašćenja vezanih za šume; u ovom ugovoru se, na godišnjem nivou, definišu svi odnosi i obaveze, uključujući finansijske, do države kao vlasnika šuma. Potrebno je sve to definisati i zakonom o šumama.
23. Da Ugovor o upravljanju državnih šuma sadrži i obavezu ZDŠCG ili DŠCG DOO, da sa drvnim sortimentima (sa kojima isti raspolaže) prioritetno obezbjeđuje domaću drvenu industriju, a u skladu sa odgovarajućim zakonskim ciljem (koji se definiše uz osnivanje ovog privrednog entiteta) i tržišnim kretanjima.

4.2.2.3. Odvojeni model javne i privredne uprave svih šuma (Model II-2)

Za uspostavljanje i funkcionisanje odvojenog modela javne i privredne uprave svih šuma, bilo bi potrebno da se obezbijedi da:

1. Se funkcije uprave šuma podjele na javnu i privrednu upravu svih šuma;

Poslovi javne uprave šuma prema ovom modelu, vezani su, naročito za:

- strateško šumarsko planiranje, uključujući planove razvoja šuma;
- nacionalnu inventuru i monitoring šuma (dio koji nije u domenu MPRR-DŠLDI i koji nije integrisan u funkciju gazdovanja državnim šumama);
- baze podataka odnosno informacioni sistem za šume i šumarstvo (dio koji nije u domenu MPRR-DŠLDI i koji nije integrisan funkciju gazdovanja državnim šumama);
- preventivnu zaštitu šuma i vanredne mjere zaštite (poslovi koji nisu integrisani u funkciju gazdovanja državnim šumama);
- sanaciju šuma (poslovi koji nisu integrisani u funkciju gazdovanja državnim šumama);
- čuvanje državnih i privatnih šuma;
- stručnu, savjetodavnu i finansijsku podršku vlasnicima privatnih šuma;
- administrativne poslove vezane za šume i gazdovanje šumama (dozvole, rješenja), kao i za promet drvnim sortimentima (uvjerenje o porijeklu).

Poslovi privredne uprave odnosno gazdovanja šumama prema ovom modelu vezani su, naročito za:

- privredno šumarsko planiranje, uključujući programe i planove gazdovanja šumama;
- sastojinske inventure i monitoring gazdovanja šumama (dio koji nije u domenu MPRR-DŠLDI i koji nije u funkciji javne uprave šuma);
- održavanje baza podataka, evidencija i registara u podršku funkciji gazdovanja šumama;
- davanja prava na korišćenje državnih šuma, šumskog zemljišta i proizvoda šuma (koncesije i ostali oblici, zakup zemljišta, pravo na korišćenje ne-drvnih šumskih proizvoda);

³⁴ Zbog očekivanja, da ovaj privredni entitet – zbog potencijalno velikog obima kadra (koji otpada na državne šume) i uz prethodno izdvajanje predloženih sredstava lokalnim zajednicama - neće moći da generiše značajniji dio prihoda za prethodno izdvajanje u Budžetski fond.

³⁵ U slučaju DOO, radi se o podjeli dijela dobiti (zaposlenima) u skladu sa statutom.

- planiranje, organizaciju i vođenje korišćenja državnih šuma, kao i radova na zaštiti i uzgoju šuma;
 - stručno-tehničke poslove na doznaci stabala u svim šumama, izradi IP za državne šume i prijemu sortimenata odnosno sječišta u svim šumama;
 - otpremu i prodaju drvnih sortimenata iz državnih šuma (u mjeri, u kojoj iste postoje).
2. Za gazdovanje šumama Vlada osnuje samostalni **Zavod za šume Crne Gore (ZŠCG)** ili **Privredno društvo Šume Crne Gore DOO (ŠCG DOO)**, a na osnovu prethodnih odredbi zakona (koji će urediti osnivanje ovog entiteta).
 3. Se zakonom o osnivanju, u slučaju ŠCG DOO, definiše status istog kao javnog privrednog društva u 100% vlasništvu države sa ciljem sticanja dobiti od gazdovanja državnim šumama, rasadničke djelatnosti i lovstva i vršenjem određenih stručno-tehničkih usluga (naročito za privatne šume), uz obavezu za obezbjeđivanje određenih ekoloških i socijalnih ciljeva odnosno funkcija šuma (koje obično zahtijevaju dodatne rashode odnosno smanjenje profita).
 4. Se funkcija gazdovanja šumama prema gore definisanim poslovima izdvoji iz integralnog modela UzŠ i prenosi na ZŠCG ili ŠCG DOO.
 5. Se zakonom o osnivanju ZŠCG ili ŠCG DOO prenosi i javno ovlašćenje za upravljanje koncesijama, kao i da se definiše, da prihodi od koncesija postanu prihodi tog entiteta.
 6. Se rasadnici i LPN priključe ZŠCG ili ŠCG DOO i dobiju status posebnih organizacionih cjelina, u okviru kojih se uspostavi aktivno gazdovanje LPN i efikasno vršenje djelatnosti sjemenske i rasadničke proizvodnje u javnom i privrednom interesu, a koja generiše dobit.
 7. Se zaposleni, koji rade na gore definisanim poslovima gazdovanja šumama, rasadničkoj proizvodnji i upravljanju lovišta posebne namjene, prenesu na ZŠCG ili ŠCG DOO.
 8. Zaposleni, koji rade na gore definisanim poslovima javne uprave šuma, nastave sa radom u okviru **JUŠ** u sastavu MPRR.
 9. Sadašnja Služba za monitoring u okviru MPRR-DŠLDI pređe u JUŠ i dalje obavlja svoju funkciju u okviru iste.
 10. Sadašnja Inspekcija za šumarstvo i lovstvo u okviru UIP pređe u JUŠ i dalje obavlja svoju funkciju u okviru iste (kao IŠL JUŠ).
 11. Se, nakon prelaska čuvara šuma (bez lovočuvara koji ostaju kod upravljača LPN) u JUŠ, uspostavi interna Služba za čuvanje šuma JUŠ, a koja funkcioniše zajedno sa Inspekcijom službom. Šumarski inspektori dobiju ulogu koordinatora ove službe.
 12. Se teritorijalna organizovanost ZŠCG ili ŠCG DOO prilagođava svojoj privrednoj funkciji i s tim racionalizuje. Ovo uključuje i optimizaciju broja operativnih jedinica. U okviru istih se uspostavi „revirni“ sistem upravljanja šuma, koji uključuje državne i privatne šume (bez obzira da ŠCG DOO neće imati direktnog ovlašćenja za obavljanje stručno-tehničkih poslova u privatnim šumama, a moći će da vrši ove usluge koje dobija preko tendera).
 13. Se i teritorijalna organizovanost JUŠ, polazeći od sadašnje organizovanosti UzŠ, prilagođava svojim redukovanim funkcijama, koje na operativnom nivou uključuju šumarsku inspekciju i čuvanje državnih i privatnih šuma. U skladu sa tim, bila bi (i dalje) optimalna samo 2-stepena organizovanost JUŠ.

14. Da se osnuje Budžetski fond za šume, sa kojim upravlja MPRR-DŠLDI, a u kojem se sakupljaju svi budžetski prihodi (naknade i takse) iz šuma, kao i preostatak prihoda (dobit) od gazdovanja državnim šumama. Ova sredstva se u skladu sa izvorom odnosno namjenom istih upotrebljavaju za finansiranje poslova na gazdovanju šumama, uključujući poslove čuvanja svih šuma i stručno-tehničke poslove za privatne šume, za finansiranje djelatnosti lovstva i rasadničke proizvodnje, kao i za sprovođenje planiranih investicija u državnim i privatnim šumama - sve u skladu sa posebnim programom raspodjele ovih sredstava, koji DŠLDI donosi godišnje. Potrebna je u tom smislu i dopuna ZoŠ.
15. Se finansiranje užih poslova JUŠ obezbjeđuje iz integralnog budžeta države, nezavisno od budžetskih prihoda iz šuma odnosno šumarstva, a Čuvarska služba (i) iz Budžetskog fonda kod MPRR-DŠLDI (nakon osnivanja istog, a prije toga iz integralnog budžeta).
16. Se finansiranje vršenja stručno-tehničkih poslova za privatne šume, koji se prema ovom modelu ne prenose u JUŠ, obezbjeđuje iz Budžetskog fonda kod MPRR-DŠLDI i to - nakon prethodnog definisanja istih zakonom - ZŠCG-u (direktno) ili ŠCG DOO-u (indirektno, preko tendera).
17. Se finansiranje poslova, radova i djelatnosti ZŠCG ili ŠCG DOO koji se odnose na privrednu djelatnost, obezbjeđuje iz vlastitih prihoda (što uključuje i finansiranje djelatnosti rasadničke proizvodnje i lovstva).
18. ZŠCG ili ŠCG DOO koristi sličnu kombinaciju sistema korišćenja državnih šuma kao što je predloženo za prva dva modela, s ciljem da dostiže i veći obim korišćenja šuma prodajom na panju i vlastitim obezbjeđivanjem izgradnje i održavanja šumske infrastrukture.
19. ZŠCG ili ŠCG DOO preuzima istu visinu obaveze za finansijsku podršku razvoju lokalnih samouprava, kao što bi bio slučaj za ZDŠCG ili ZDŠCG DOO.
20. ZŠCG ili ŠCG DOO prethodno uplaćuje sredstva u Budžetski fond kod MPRR-DŠLDI i to u visini planirane podrške lokalnim samoupravama.
21. ZŠCG uplaćuje i sav preostatak prihoda (dobiti) od gazdovanja državnim šumama u Budžetski fond kod MPRR-DŠLDI, dok ŠCG DOO uplaćuje najmanje dvije trećine istog, što se definiše zakonom o šumama i ugovorom (sa MPRR-DŠLDI).
22. Da država kao vlasnik državnih šuma - preko MPRR-DŠLDI - sa ZŠCG ili ŠCG DOO sklapa ugovor o upravljanju (Management Contract) državnih šuma.
24. Da Ugovor o upravljanju državnih šuma sadrži i obavezu ZŠCG-u ili ŠCG DOO-u za prioritarno obezbjeđivanje drvnih sortimenata domaćoj drvnoj industriji, a u skladu sa odgovarajućim zakonskim ciljem (koji se definiše uz osnivanje ovog privrednog entiteta) i tržišnim kretanjima.

4.2.3. Moguća okvirna institucionalna struktura i brojnost kadrova predloženih modela (organigrami)

Okvirna institucionalna struktura predloženih organizacionih modela, sa ukupnim brojem kadrova, prikazana je u organigramima na Slici 4.

4.2.3.1. Unaprijeđeni integralni model javne i privredne uprave šuma (Model I)

Ovaj model uključuje postojeće institucije odnosno službe, vezane za gazdovanje šumama i ne predviđa institucionalne, već samo funkcionalne promjene. Uzš na taj način i dalje ostaje nadležna za sve funkcije: javnu upravu šuma, gazdovanje državnim šumama i usmjeravanje gazdovanja privatnim šumama. Uzš kao organizacija, koja pored djelatnosti šumarstva uključuje i djelatnost lovstva i rasadničke proizvodnje, dakle ostaje cjelovita. Prema optimalnom modelu ove Studije, Uzš bi zajedno imala 428 zaposlenih, od toga 12 za zaštitu prirode i lovstvo te 5 za rasadničku proizvodnju. Direkcija MPRR za monitoring šuma i gazdovanja šumama, kao i Inspekcija za šumarstvo i lovstvo u okviru UIP, ostaju i dalje u istom statusu i nadležnostima, prema kojima posredno prate odnosno nadzire i Uzš (kada je u pitanju sprovođenje komercijalne funkcije gazdovanja državnim šumama).

4.2.3.2. Odvojeni model javne uprave svih šuma i privredne uprave državnih šuma (Model II-1)

Ovaj model predviđa podjelu sadašnje Uzš na javnu upravu šuma (JUŠ) i privrednu upravu državnih šuma (PUDŠ). Pored toga, model predviđa statusnu reorganizaciju DMŠL-MPRR, kao i ŠLI-UIP, koje se - kao posebne službe - pripajaju funkcionalno redukovanoj Uzš, odnosno JUŠ, kako bi se obezbijedilo sinergiju za cjelovito i efikasno obavljanje svih funkcija JUŠ. JUŠ prema tom modelu zadržava i nadležnost za usmjeravanje gazdovanja privatnim šumama. U tom cilju se u okviru JUŠ uspostavlja posebna Služba za privatne šume. JUŠ preuzima i poslove čuvanja privatnih šuma odnosno pripadajuće čuvare šuma, koje koordiniše Inspekcijaska služba.

Za obavljanje PUDŠ, koja uključuje gazdovanje državnim šumama (sa svim pratećim poslovima, uključujući planiranje gazdovanja šumama za gazdinske jedinice, doznaku stabala, prijem i otpremu sortimenata) i djelatnosti rasadničke proizvodnje i lovstva, se prema ovom modelu uspostavlja novi, samostalni, privredni entitet u statusu javnog zavoda ili državnog DOO. PUDŠ uključuje i čuvanje državnih šuma - kao javno ovlašćenje - ali naročito u funkciji čuvanja šuma kao imovine države. PUDŠ ne obavlja stručno-tehničkih poslova za privatne šume, a može iste da vrši kao usluge, koje obezbjeđuje JUŠ.

Prema optimalnom modelu ove Studije, JUŠ bi zajedno imala 84 zaposlena radnika, od čega 15 otpada na Inspekcijsku službu, 8 na Službu za monitoring, 23 na Službu za privatne šume i 23 na čuvanje privatnih šuma. PUDŠ bi, međutim, prema ovom modelu imala 367 zaposlenih, od toga 12 na zaštiti prirode i lovstvu te 5 na rasadničkoj proizvodnji.

4.2.3.3. Odvojeni model javne i privredne uprave svih šuma (Model II-2)

Ovaj model predviđa istu institucionalnu strukturu kao Model II-1, međutim, upotrijebljena funkcionalna podjela poslova uprave šuma (na zaštitu i korišćenje šuma, bez obzira na vlasništvo) donosi veliku razliku u obimu poslova i zaposlenih radnika u okviru JUŠ. Ključna razlika je u tome, da JUŠ preuzima sve poslove čuvanja (državnih i privatnih) šuma odnosno pripadajuće čuvare šuma, za koje se u okviru JUŠ uspostavlja posebna Čuvarska služba odnosno se ista spaja sa Inspekcijском službom (koja čuvare i inače koordiniše). U tom smislu bi se zapravo dobilo šumarsku policiju (slično kao u Italiji).

Privredna uprava šuma (PUŠ) u okviru tog modela obavlja sve poslove, vezane za gazdovanje državnim šumama i ostale privredne djelatnosti, kao kod Modela II-1. Pored toga, PUŠ u slučaju zavoda, obavlja i stručno-tehničke poslove za privatne šume prema zakonskom ovlašćenju, dok u slučaju DOO iste može da obavlja kao usluge na tržištu, koje obezbjeđuje JUŠ.

JUŠ u okviru funkcije javne uprave prema tom modelu dakle ne zadržava nadležnosti za usmjeravanje gazdovanja privatnim šumama. Ovu nadležnost preuzima zavod, dok DOO samo može da vrši stručno-tehničke poslova u privatnim šumama (koje dobija na tenderu).

Prema optimalnom modelu ove Studije, JUŠ bi zajedno imala 223 zaposlena radnika, od čega 15 zaposlenih otpada na Inspeksijsku službu, 8 na Službu za monitoring i 191 na Čuvarsku službu. PUŠ bi prema ovom modelu imala 227 zaposlenih radnika, od toga 12 na zaštiti prirode i lovstvu te 5 na rasadničkoj proizvodnji.

4.2.4. Moguća kadrovska struktura predloženih organizacionih modela po poslovima i tipovima uprava šuma

Detaljna kadrovska struktura predloženih organizacionih modela po grupama poslova i tipovima uprave šuma (javna i privredna uprava), koja predstavlja i osnovu za okvirnu sistematizaciju kadrova, prikazana je u Tabeli br. 1.

Obzirom, da je osnova za ukupno planirani broj kadrova na poslovima gazdovanja šumama, lovstva i rasadničke proizvodnje, usvojena sistematizacija UzŠ sa **428** zaposlenih³⁶ i da su sa ovim obimom kadra prethodno izrađene i kalkulacije ekonomskog bilansa koncesija i gazdovanja državnim šumama, 428 je i ukupni broj kadra po pojedinim organizacionim modelima. Ovaj broj sadrži i zaposlene na opštim poslovima za podršku gazdovanju šumama (ukupno 36 kod M 1 i M II-1 odnosno 38 kod M II-2), što znači da Sistematizacija sa 428 mjesta ostaje i dalje nepopunjena ovu razliku.

Uporedivo sadašnje stanje kadrova (mart 2017) UzŠ iznosi 409 mjesta. U odnosu na ukupnu Sistematizaciju UzŠ (476 mjesta), ostaje i 10 odnosno 12 nepopunjenih mjesta na pomenutim opštim poslovima, pa ukupna ne-ispunjenost dostiže 48 mjesta (10%). Uporedivo sadašnje ukupno stanje kadrova (mart 2017) UzŠ iznosi 425.

Obzirom da i Šumarska inspekcija UIP i Služba za monitoring MPRR spadaju u domen šire javne uprave šuma odnosno da se kod odvojenog modela i priključuju JUŠ, ukupni broj svih kadrova na organizacioni model iznosi **451**.

Kada se uzima u obzir samo poslove odnosno kadrove koji su vezani za djelatnost šumarstva (tj. bez zaštite prirode i lovstva i rasadničke proizvodnje), ukupni planirani broj kadrova na organizacioni model iznosi **411**. Uporediv sadašnji broj istih iznosi 398. Kada se uzima u obzir samo planirani broj kadra za državne šume – što je npr. potrebno kod kalkulacija finansiranja odnosno ekonomskog bilansa predloženih organizacionih modela – onda ukupan broj kadra iznosi 353 (kod Modela II-1) do 356 (kod Modela II-2). Uporediv broj ovog kadra kod sadašnjeg modela iznosi 343.

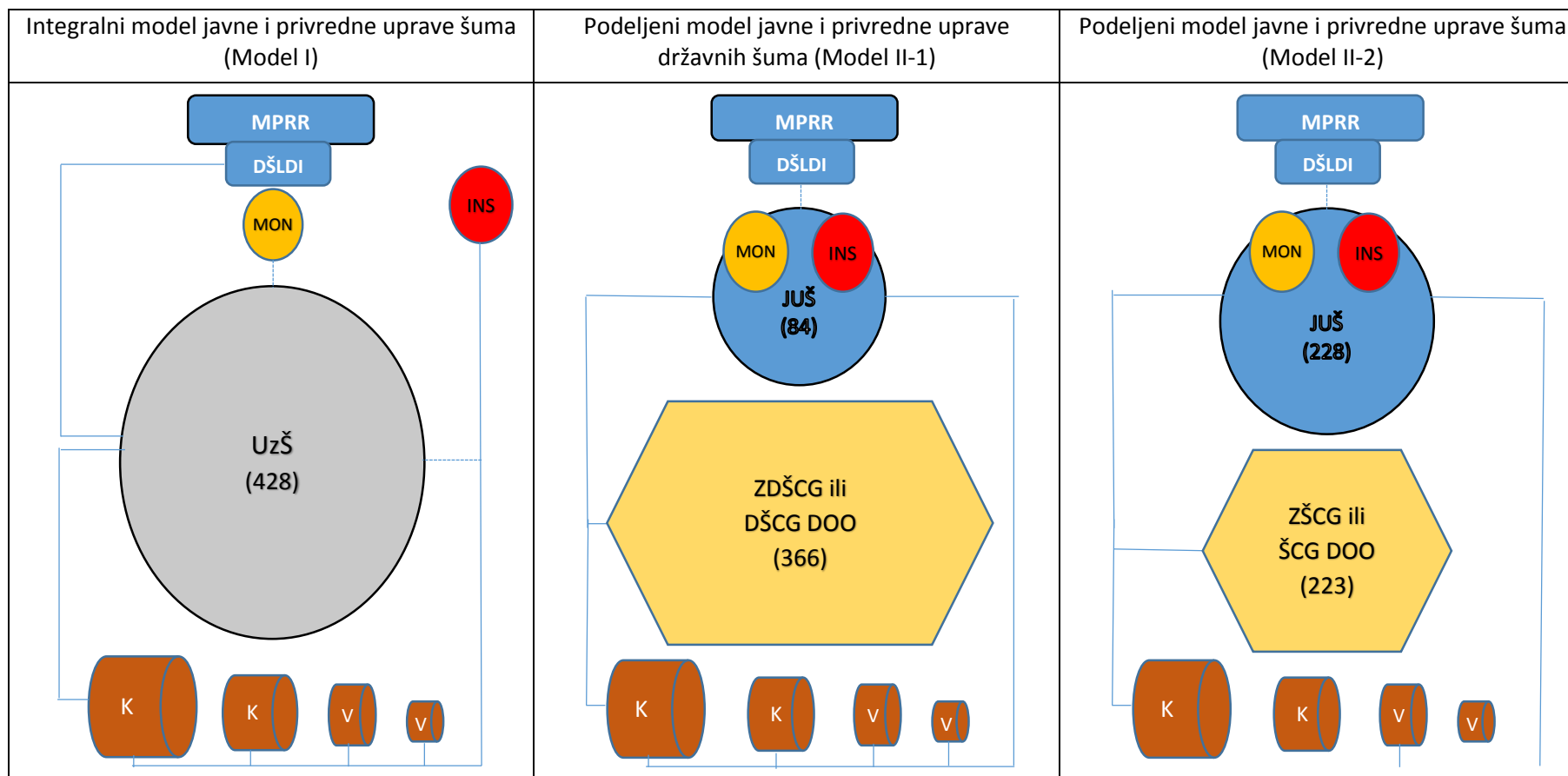
Za unaprijeđeni integralni model se prema ovoj podjeli planira najviše kadrova (354) na privrednoj funkciji, dok je za PUŠ (zavod ili DOO) u okviru odvojenog modela (M II-2) ovaj broj najmanji (182). U okviru istog modela, 174 mjesta otpadaju na JUŠ.

Ključne razlike u pogledu strukture kadrova po predloženim modelima - prema upotrijebljenim kriterijumima - nastupaju kod unutrašnje podjele poslova na javnu i privrednu upravu šuma i to naročito kod poslova čuvanja šuma i stručno-tehničkih poslova na korišćenju šuma. Kod unaprijeđenog integralnog modela (Model I), svi su poslovi čuvanja šuma integrisani u privrednu funkciju, dok se kod odvojenog modela JUŠ i PUŠ (Model II-2) svi ovi poslovi smatraju za poslove javne uprave šuma. Kod odvojenog modela JUŠ i PUDŠ (Model II-1) se jedino čuvanje privatnih šuma (12% obima ovih poslova) svrsta u JUŠ. Stručno-tehnički poslovi se kod Modela I i Modela II-2 svi svrstaju u PUŠ, dok se poslovi za privatne šume kod Modela II-1 uključuju u JUŠ.

Sa ovim podjelama je direktno vezano i pitanje obezbjeđivanja sredstava za finansiranje ovih poslova. Poslovi JUŠ bi se trebali finansirati iz integralnog budžeta države odnosno javnih fondova, a poslovi

³⁶ Ova ne uključuje kadrova na opštim poslovima (ukupno planirano 48), koji su sistematizovani kod MPRR.

PU(D)Š iz vlastitih prihoda iz državnih šuma (samo-finansiranje). U tom smislu je brojno stanje u okviru JUŠ i PU(D)Š jedan od ključnih parametara za pripadajuće ekonomske kalkulacije izvodljivosti i održivosti predloženih organizacionih modela.



Slika 4: Generalne organizacione šeme predloženih modela.

Skraćenice:

MON – Služba za monitoring šuma

INS – Šumarska inspekcija

K – Korisnici državnih šuma

V – Vlasnici privatnih šuma

Ostale skraćenice se nalaze u daljim tekstovima Studije.

Tabela 1: Kadrovska struktura predloženih organizacionih modela po poslovima i vrstama uprave šuma

	Sadašnji model	Unaprijeđeni integralni model JUŠ i PUŠ (M I)			Odvojeni model JUŠ i PUDŠ (M II-1)			Odvojeni model JUŠ i PUŠ (M II-2)		
Vrste poslova	Σ Broj	JUŠ	PUŠ	Σ Broj	JUŠ	PUDŠ	Σ Broj	JUŠ	PUŠ	Σ Broj
Planiranje razvoja i gazdovanja šumama	5	1	5	6	1	5	6	1	5	6
Informacioni sistem za šume i šumarstvo	4	1	3	4	1	3	4	1	3	4
Informatička podrška ¹	11	1	10	11	2	9	11	3	8	11
Monitoring šuma i gazdovanja šumama ²	4	6	1	7	6	1	7	6	1	7
Opšti upravni poslovi	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1
Zaštita i sanacija šuma	7	2	5	7	3	4	7	2	5	7
Čuvanje šuma ³ , od čega:	190	0	190	190	23	168	191	191	0	191
- Čuvanje DŠ	170	0	168	168	0	168	168	168	0	168
- Čuvanje PŠ ⁴	20	0	22	22	23	0	23	23	0	23
Stručno-tehnički i upravni poslovi na korišćenju šuma, od čega:	84	0	90	90	23	68	91	0	90	90
- Doznaka stabala i prijem u DŠ ⁵	64	0	68	68	0	68	68	0	68	68
- Doznaka stabala i prijem u PŠ ⁶	20	0	22	22	23	0	23	0	22	22
Korišćenje nedrvenih šumskih proizvoda iz DŠ ⁷	5	0	2	2	0	2	2	0	2	2
Korišćenje DŠ ⁸	17	0	21	21	0	21	21	0	21	21
Šumski putevi	1	0	2	2	1	1	2	0	2	2
Uzgoj šuma i očuvanje biodiverziteta	7	1	6	7	1	6	7	1	6	7
Koordinacija poslova u PŠ i savjetovanje vlasnicima šuma ⁹	0	1	1	2	2	0	2	1	1	2
Su-finansiranje šumskih radova u PŠ i podsticajne mjere ¹⁰	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1
Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ZoŠ ¹¹	12	15	0	15	15	0	15	15	0	15
Ostali poslovi za podršku gazdovanju šumama (u okviru PJ)	10	0	9	9	1	2	3	1	3	4
Sjemenarstvo i rasadnička proizvodnja ¹²	2	0	5	5	0	5	5	0	5	5
Zaštita prirode i upravljanje LPN ¹³	9	0	12	12	0	12	12	0	12	12
Menadžment (CE i PJ)	18	0	19	19	0	19	19	0	19	19
Direktor i kabinet	2	0	3	3	2	3	5	2	3	5
Opšti i ostali poslovi (koji se sada vode u okviru MPRR)	36	0	36	36	2	36	38	2	36	38

Tabela 1: Kadrovska struktura predloženih organizacionih modela po poslovima i vrstama uprave šuma (nastavak)

	Sadašnji model	Unaprijeđeni integralni model JUŠ i PUŠ (M I)			Odvojeni model JUŠ i PUDŠ (M II-1)			Odvojeni model JUŠ i PUŠ (M II-2)		
Vrste poslova	Σ Broj	JUŠ	PUŠ	Σ Broj	JUŠ	PUDŠ	Σ Broj	JUŠ	PUŠ	Σ Broj
UKUPNO ŠUMARSTVO, LOVSTVO I RASADNIČKA PROIZVODNJA	425	30	421	451	84	367	451	228	223	451
UKUPNO bez INSPEKCIJE I DIREKCIJE ZA MONITORING	409	7	421	428	61	367	428	205	223	428
- Od čega na šumarstvo otpada	398	7	404	411	61	350	411	205	206	411
- Od čega na državne šume otpada	343	0	354	354	3	350	353	174	182	356

Napomene:

- 1) Informatička podrška je preuzeta i ostavljena prema sadašnjem stanju u UzŠ, bez obzira da je u odnosu na stručne poslove prebogata odnosno da je istu moguće efektivnije rješavati na ugovorni način.
- 2) Ovaj monitoring vrši sadašnja DMŠL MPRR. Popunjava se 7 (trenutno 4) od 8 sistematizovanih mjesta, dok se 1 preraspoređuje u šumarsko planiranje u okviru JUŠ.
- 3) Ukupni broj čuvara šuma isključuje 4 čuvare, koji su predviđeni za prelazak u (4) LPN.
- 4) U skladu sa procjenom uže RG (koja konstatuje, da na čuvanju PŠ ne radi više od oko 10% čuvara šuma), je za PŠ uzet broj čuvara šuma koji je podjednak broju doznačara.
- 5) Broj doznačara u DŠ je za predložene modele uvećan za 4 mjesta (šumarskih inženjera).
- 6) Broj doznačara za PŠ je uzet na osnovu planiranog etata kao kriterijuma (180.000 m³ za PŠ, 750.000 m³ ukupno). Ovaj broj je značajno manji nego što su na naš upit javile područne jedinice UzŠ (ukupno javljeno 35).
- 7) Broj zaposlenih na korišćenju NDŠP je sada pretjeran, pogotovu jer zadnjih par godina gotovo više nema sklapanja ugovora za korišćenje NDŠP (ovi zaposleni dakle sada nemaju nikakvog posla). Obzirom, da će toliki broj (5) biti preveli i u bliskoj budućnosti, isti je za predložene modele smanjen na 2 (nadležni inženjer i pomoćnik za korišćenje NDŠP).
- 8) Za korišćenje DŠ su za predložene modele dodata 4 radna mjesta (šumarskih inženjera) i to za vršenje prodaje drvnih sortimenata, a u skladu sa vizijom, da se određeni dio korišćenja šuma u buduću vrši i u vlastitoj režiji – davanjem radova na uslužno izvođenje i vlastitom prodajom drvnih sortimenata. Inače, za otpremu ovih sortimenata nisu dodavana radna mjesta (tehničara), jer se podrazumijeva da će istu da vrši postojeći kadar, kao što je to radio i ranije.
- 9) Za početak ovih poslova za PŠ odnosno vlasnike privatnih šuma su za predložene modele dodata 2 šumarska inženjera.
- 10) Za početak ovih aktivnosti za vlasnike privatnih šuma je za predložene modele dodat 1 šumarski inženjer.
- 11) Za predložene modele uzeta u obzir odobrena sistematizacija sa 3 dodatna inspektora.
- 12) Za predložene modele uzeta u obzir usvojena sistematizacija za rasadničku proizvodnju (od 5 zaposlenih).
- 13) Za predložene modele predviđeno da svako lovište ima upravnika (planirana 3 nova) i čuvara (pre-raspoređena 4 čuvara šuma).

4.2.5. Scenariji prihoda i rashoda i ekonomske održivosti predloženih organizacionih modela u zavisnosti od načina korišćenja državnih šuma

Kalkulacije prihoda i rashoda i ekonomske održivosti predloženih organizacionih modela odnosno njihovih djelova, u zavisnosti od načina korišćenja državnih šuma - bazirajući se na pripadajućim elementima i pretpostavkama ovih modela (datim u poglavljima 4.2.2. do 4.2.4.), na optimalnom scenariju finansiranja poslova i mjera u gazdovanju šumama (u poglavlju 3.3), kao i na optimalnom ekonomskom bilansu korišćenja odnosno gazdovanja državnim šumama (u poglavljima 3.6 i 3.7) - prikazane su u Tabelama br. 2 i 3 a - c. Metodološka objašnjenja ovih kalkulacija su data u Okviru br. 1.

4.2.5.1. Sektor gazdovanja šumama bez obzira na organizacioni model

Obračun ekonomske održivosti sektora gazdovanja šumama, lovstva i rasadničke proizvodnje (Tabela br. 2, 428 zaposlenih, 570,000 m³ bruto etata u državnim šumama), na osnovu optimalnog scenarija prihoda i rashoda od ovih djelatnosti, a u zavisnosti od načina korišćenja državnih šuma i nezavisno od izabranog organizacionog modela, ukazuje da:

- Očekivani prihodi od korišćenja državnih šuma, kao i rashodi od istog značajno zavise od načina korišćenja šuma.
- Očekivani rashodi za poslove na gazdovanju šumama i sprovođenje korišćenja državnih šuma, uključujući uslužno vršenje radova, za obavljanje djelatnosti lovstva i rasadničke proizvodnje, kao i za sve planirane investicije u šume, generalno su u korelaciji sa visinama prihoda i takođe jako zavise od sistema korišćenja državnih šuma.
- Je očekivani ukupni bilans prihoda i rashoda isto tako - ali ne i toliko jako - zavisan od načina korišćenja državnih šuma; najlošiji je kod sistema koncesija i najbolji kod vlastite prodaje sortimenata.
- Se, uz izdvajanje planiranih sredstava za opštine (25% koncesione naknade odnosno 12% cijene drveta na panju), može očekivati još mali negativni bilans kod sistema koncesija (minus 2% prihoda), dok je isti kod ostala dva sistema već blago pozitivan (od 1 do 3% prihoda). Prosječno se, međutim, za predloženu kombinaciju sistema korišćenja šuma može očekivati blagi pozitivni ekonomski bilans (od 1% prihoda), koji se usmjerava u Budžetski fond.

Na osnovu ovog ukupnog bilansa prihoda i rashoda može se konstatovati da se isti može smatrati kao održiv, jer može da podmiri sve potrebe sektora gazdovanja šumama - naravno, pod uslovom, da se očekivani prihodi realizuju u cjelosti. Ako to ne bi bio slučaj, može brzo doći do negativnog bilansa odnosno ekonomske neodrživosti sektora gazdovanja šumama. Ovo između ostalog znači, da:

- finansiranje razvoja opština u buduće nikako ne smije da pređe predloženi (smanjeni) nivo. Ili drugačije: Bez smanjenja doprinosa lokalnim zajednicama, šumarski sektor ostaje - bez obzira na predložene promjene i unaprjeđenje sistema korišćenja šuma - u dubokom minusu. Naime, kod sadašnje obaveze za izdvajanje 70% koncesione naknade (ili uporedive vrijednosti od 33.5% drveta na panju) ovaj minus bi (ne računajući troškove za su-finansiranje radova u PŠ) dostigao oko 3.0 MIO EUR.
- se više ne smije dešavati, da se koncesije u cjelosti ne naplaćuju. Ne-naplata koncesija u dosadašnjem obimu (od 33% u odnosu na ugovorene obaveze), bacila bi sektor u negativni bilans od 35% u slučaju koncesionog sistema odnosno u minus od 5% u slučaju predloženog kombinovanog sistema korišćenja šuma.

4.2.5.2. Privredni dio integralnog modela za gazdovanje šumama (u okviru Modela I)

Obračun prihoda i rashoda i ekonomske održivosti privrednog djela integralnog modela za gazdovanje šumama (Model I), koji uključuje i lovstvo i rasadničku proizvodnju (Tabela 3a, 421 zaposleni, 570,000 m³ bruto etata u državnim šumama), na osnovu optimalnog scenarija prihoda i rashoda od ovih djelatnosti, a u zavisnosti od načina korišćenja državnih šuma, ukazuje da:

- Očekivani prihodi od korišćenja državnih šuma i ostalih izvora, na godišnjem nivou iznose 10.3 MIO € kod sistema koncesija, 17.6 MIO € kod prodaje drveta na panju i 24.9 MIO € kod prodaje sortimenata. Kod predloženog kombinovanog sistema korišćenja šuma (35% koncesija - 30% prodaje na panju - 25% prodaje sortimenata), ovi se prihodi očekuju u visini od 16.8 MIO EUR godišnje.
- Očekivani rashodi za poslove gazdovanja šumama i sprovođenje korišćenja državnih šuma, uključujući uslužno vršenje radova, za obavljanje djelatnosti lovstva i rasadničke proizvodnje, kao i za sve planirane investicije u državne šume, uključujući su-finansiranje istih za privatne šume, iznose 10.4 MIO € kod sistema koncesija, 17.3 MIO kod prodaje na panju i 24.1 MIO € kod vlastite prodaje sortimenata. Kod kombinovanog sistema isti bi iznosili 16.5 MIO €.
- Očekivani ukupni bilans prihoda i rashoda je kod koncesija još negativan (minus 1.1%), a kod prodaje na panju i prodaje sortimenata već pozitivan (1.9% odnosno 3.2%). Kod kombinovanog sistema ovaj bilans dostigne plus 1.7%.

Na osnovu ovog bilansa može se konstatovati, da je isti - uz planirano prethodno (smanjeno) izdvajanje sredstava za opštine - održiv, ako se prihodi realizuju u cijelosti, s tim da za Budžetski fond na kraju ostaje samo simbolični preostatak prihoda.

4.2.5.3. Privredni entitet za gazdovanje državnim šumama (u okviru Modela II-1)

Obračun prihoda i rashoda i ekonomske održivosti privrednog entiteta za gazdovanje državnim šumama (ZDŠCG ili DŠCG DOO, Model II-1), koji uključuje i lovstvo i rasadničku proizvodnju (Tabela 3b, 366 zaposlenih, 570 000 m³ bruto etata u državnim šumama), na osnovu optimalnog scenarija prihoda i rashoda od ovih djelatnosti, a u zavisnosti od načina korišćenja državnih šuma, ukazuje da:

- Očekivani prihodi od korišćenja državnih šuma sa ostalim prihodima, na godišnjem nivou iznose 9.8 MIO € kod sistema koncesija, 17.1 MIO € kod prodaje drveta na panju i 24.3 MIO € kod prodaje sortimenata. Kod kombinovanog sistema korišćenja šuma, ovi se prihodi očekuju u visini od 16.3 MIO EUR godišnje.
- Očekivani rashodi za poslove na gazdovanju šumama i sprovođenje korišćenja državnih šuma, uključujući uslužno vršenje radova, za obavljanje djelatnosti lovstva i rasadničke proizvodnje, za sve planirane investicije u državne šume, kao i za finansiranje razvoja opština (u predloženoj visini), a bez prethodnog izdvajanja sredstava u Budžetski fond, iznose 9.4 MIO € kod sistema koncesija, 16.3 MIO kod prodaje na panju i 23.1 MIO € kod vlastite prodaje sortimenata. Kod kombinovanog sistema korišćenja šuma, ovi se rashodi očekuju u visini od 15.5 MIO EUR godišnje.
- Očekivani ukupni bilans prihoda i rashoda je pozitivan ali je ostatak prihoda mali: 4.7% ukupnog prihoda kod kombinovanog korišćenja šuma (kod koncesija 3.7%, a kod prodaje sortimenata 5.2%).

Na osnovu ovog bilansa prihoda i rashoda može se konstatovati da je isti – uz planirano prethodno (smanjeno) izdvajanje prikazanih sredstava za opštine, a bez prethodnog izdvajanja sredstava u Budžetski fond – održiv, s tim da za Budžetski fond ostaje samo mali preostatak prihoda.

4.2.5.4. Privredni entitet za gazdovanje svim šumama (u okviru Modela II-2)

Obračun prihoda i rashoda i ekonomske održivosti privrednog entiteta za gazdovanje svim šumama (u okviru Modela II-2), koji isto tako uključuje lovstvo i rasadničku proizvodnju (Tabela 3c, 223 zaposlena, 570 000 m³ bruto etata u državnim šumama), na osnovu optimalnog scenarija prihoda i rashoda od ovih djelatnosti, a u zavisnosti od načina korišćenja državnih šuma, ukazuje da:

- Očekivani prihodi od korišćenja državnih šuma sa ostalim prihodima, na godišnjem nivou iznose 10.3 MIO € kod sistema koncesija, 17.6 MIO € kod prodaje drveta na panju i 24.9 MIO € kod prodaje sortimenata. Kod kombinovanog sistema korišćenja šuma, ovi se prihodi očekuju u visini od 16.8 MIO EUR godišnje.
- Očekivani rashodi za poslove gazdovanja šuma i sprovođenje korišćenja državnih šuma, uključujući uslužno vršenje radova, za obavljanje djelatnosti lovstva i rasadničke proizvodnje, za sve planirane investicije u državne šume, za finansiranje razvoja opština (u predloženoj visini), kao i za prethodno izdvajanje Budžetski fond (u visini sredstava za opštine), iznose 10.1 MIO € kod sistema koncesija, 17.0 MIO € kod prodaje na panju i 23.8 MIO € kod vlastite prodaje sortimenata. Kod kombinovanog sistema korišćenja šuma, ovi se rashodi očekuju u visini od 16.2 MIO EUR godišnje.
- Očekivani ukupni bilans prihoda i rashoda je - nakon prethodnog izdvajanja sredstava opštinama i u Budžetski fond - pozitivan, sa preostatkom prihoda kod kombinovanog sistema korišćenja šuma od 3.9% (kod koncesija 2.4%, kod prodaje sortimenata 4.7%).

Na osnovu ovog bilansa može se konstatovati da je isti - uz prethodno (smanjeno) izdvajanje sredstava za opštine i prethodno izdvajanje sredstava u Budžetski fond (u visini sredstava opština) - održiv. Jasno je međutim, da će - u nedostatku sredstava budžeta države - sredstva Budžetskog fonda, kao i gotovo sav preostatak prihoda, morati da se koriste za finansiranje poslova javne uprave šuma, a naročito Čuvarske službe.

4.2.6. Potrebna sredstva za finansiranje poslova javne uprave šuma u zavisnosti od organizacionog modela

Iz razlika u rashodima između privrednog dijela odnosno privrednog entiteta pojedinih organizacionih modela (Tabele 3 a-c) i ukupnog rashoda na nivou sektora za gazdovanje šumama (Tabela 2) izlazi, da bi **za finansiranje poslova javne uprave³⁷ šuma**, bilo potrebno:

- a) Samo 93 hiljada EUR ili **1.4%** od svih sredstava uprave šuma u slučaju unaprijeđenog integralnog modela (Model I);
- b) 822 hiljade EUR ili **14.6%** od svih sredstava uprave šuma u slučaju odvojenog modela javne i privredne uprave državnih šuma (Model II-1);
- c) 2.38 MIO EUR ili **42.2%** od svih sredstava uprave šuma u slučaju odvojenog modela javne i privredne uprave svih šuma (Model II-2).

³⁷ U ovim prikazima oni sadrže i usluge na izradi programa gazdovanja šumama.

Tabela 2: Obračun ekonomske održivosti sektora gazdovanja šumama, lovstva i rasadničke proizvodnje (428 zaposlenih, 570 000 m³ bruto etata za državne šume) u zavisnosti od načina korišćenja državnih šuma

Računovodske stavke	Korišćenje šuma koncesijom (K)		Korišćenje šuma prodajom na panju (PDP)		Korišćenje šuma prodajom sortimenata (PDS)		Kombinacija 35% (K) - 30% (PDP) - 25% (PDS)	
	€	€/bto m ³	€	€/bto m ³	€	€/bto m ³	€	€/bto m ³
Ukupno prihodi (sa PDV)	10,250,558	17.98	17,630,062	30.93	24,870,882	43.63	16,771,594	29.42
VKP od pilotne PDS (10.000 m ³)	415,889	0.73	415,889	0.73	415,889	0.73	415,889	0.73
VKP od ukupne PDS (500.000 m ³)	0	0.00	0	0.00	22,949,963	40.26	6,374,990	11.18
VDP od ukupne PDP (500.000 m ³)	0	0.00	15,709,144	27.56	0	0.00	5,236,381	9.19
VDP od maloprodaje na panju (60.000 m ³)	953,076	1.67	953,076	1.67	953,076	1.67	953,076	1.67
Koncesiona naknada (za 500.000 m ³)	7,572,399	13.28	0	0.00	0	0.00	2,944,822	5.17
Posebna naknada iz državnih šuma (za 500.000 m ³)	757,240	1.33	0	0.00	0	0.00	294,482	0.52
Posebna naknada iz privatnih šuma	498,403		498,403		498,403		498,403	
Ostale naknade i prihodi	53,550	0.09	53,550	0.09	53,550	0.09	53,550	0.09
Ukupno rashodi (sa PDV)	10,215,237	17.92	17,148,666	30.09	23,926,257	41.98	16,334,997	28.66
Poslovi javne i privredne uprave šuma - 428 zaposlenih	5,606,788	9.84	5,606,788	9.84	5,725,588	10.04	5,639,788	9.89
Troškovi radova na korišćenju kod pilotne PDS	189,149	0.33	189,149	0.33	189,149	0.33	189,149	0.33
Troškovi poslova na korišćenju kod pilotne PDS van VDP	29,100	0.05	29,100	0.05	29,100	0.05	29,100	0.05
Troškovi poslova na korišćenju (500.000 m ³) van VDP	0	0.00	1,261,112	2.21	679,083	1.19	609,005	1.07
Troškovi radova na korišćenju (500.000 m ³) kod PDS	0	0.00	0	0.00	7,240,820	12.70	2,011,339	3.53
Troškovi bioloških investicija (uzgoj i zaštita šuma) u DŠ	1,804,308	3.17	2,174,628	3.82	2,174,628	3.82	2,030,615	3.56
Troškovi tehničkih investicija (u vlake i puteve) u DŠ	309,000	0.54	5,619,000	9.86	5,619,000	9.86	3,554,000	6.24
Troškovi stručnih usluga i su-finansiranja radova u PŠ	240,746	0.42	240,746	0.42	240,746	0.42	240,746	0.42
Troškovi djelatnosti lovstva i rasadničke proizvodnje	356,583	0.63	356,583	0.63	356,583	0.63	356,583	0.63
Izdvajanje 25% koncesione naknade opštinama	1,893,100	3.32	0	0.00	0	0.00	736,205	1.29
Izdvajanje 12% VDP opštinama	27,209	0.05	1,912,306	3.35	1,912,306	3.35	1,179,213	2.07
Bilans prihoda i rashoda (sa PDV)	-205,424	-0.36	240,650	0.42	703,880	1.23	195,852	0.34

Tabela 3a: Obračun ekonomske održivosti privrednog djela integralnog modela organizovanosti gazdovanja šumama, lovstva i rasadničke proizvodnje (Model I, 421 zaposlena, 570 000 m³ bruto etata za državne šume) u zavisnosti od načina korišćenja državnih šuma

Računovodske stavke	Korišćenje šuma koncesijom (K)		Korišćenje šuma prodajom na panju (PDP)		Korišćenje šuma prodajom sortimenata (PDS)		Kombinacija 35% (K) - 30% (PDP) - 25% (PDS)	
	€	€/bto m ³	€	€/bto m ³	€	€/bto m ³	€	€/bto m ³
Ukupno prihodi (sa PDV)	10,250,558	17.98	17,630,062	30.93	24,870,882	43.63	16,771,594	29.42
VKP od pilotne PDS (10.000 m ³)	415,889	0.73	415,889	0.73	415,889	0.73	415,889	0.73
VKP od ukupne PDS (500.000 m ³)	0	0.00	0	0.00	22,949,963	40.26	6,374,990	11.18
VDP od ukupne PDP (500.000 m ³)	0	0.00	15,709,144	27.56	0	0.00	5,236,381	9.19
VDP od maloprodaje na panju (60.000 m ³)	953,076	1.67	953,076	1.67	953,076	1.67	953,076	1.67
Koncesiona naknada (za 500.000 m ³)	7,572,399	13.28	0	0.00	0	0.00	2,944,822	5.17
Posebna naknada iz državnih šuma (za 500.000 m ³)	757,240	1.33	0	0.00	0	0.00	294,482	0.52
Posebna naknada iz privatnih šuma	498,403		498,403		498,403		498,403	
Ostale naknade i prihodi	53,550	0.09	53,550	0.09	53,550	0.09	53,550	0.09
Ukupno rashodi (sa PDV)	10,365,490	18.19	17,298,920	30.35	24,076,511	42.24	16,485,250	28.92
Poslovi javne i privredne uprave šuma - 421 zaposleni	5,514,117	9.67	5,514,117	9.67	5,632,917	9.88	5,547,117	9.73
Troškovi radova na korišćenju kod pilotne PDS	189,149	0.33	189,149	0.33	189,149	0.33	189,149	0.33
Troškovi poslova na korišćenju kod pilotne PDS van VDP	29,100	0.05	29,100	0.05	29,100	0.05	29,100	0.05
Troškovi poslova na korišćenju (500.000 m ³) van VDP	0	0.00	1,261,112	2.21	679,083	1.19	609,005	1.07
Troškovi radova na korišćenju (500.000 m ³) kod PDS	0	0.00	0	0.00	7,240,820	12.70	2,011,339	3.53
Troškovi bioloških investicija (uzgoj i zaštita šuma) u DŠ	1,804,308	3.17	2,174,628	3.82	2,174,628	3.82	2,030,615	3.56
Troškovi tehničkih investicija (u vlake i puteve) u DŠ	309,000	0.54	5,619,000	9.86	5,619,000	9.86	3,554,000	6.24
Troškovi stručnih usluga i su-finansiranja radova u PŠ	240,746	0.42	240,746	0.42	240,746	0.42	240,746	0.42
Troškovi djelatnosti lovstva i rasadničke proizvodnje	358,762	0.63	358,762	0.63	358,762	0.63	358,762	0.63
Izdvajanje 25% koncesione naknade opštinama	1,893,100	3.32	0	0.00	0	0.00	736,205	1.29
Izdvajanje 12% VDP opštinama	27,209	0.05	1,912,306	3.35	1,912,306	3.35	1,179,213	2.07
Bilans prihoda i rashoda (sa PDV)	-114,933	-0.20	331,142	0.58	794,371	1.39	286,343	0.50

Tabela 3b: Obračun ekonomske održivosti privrednog entiteta (JPZ ili DOO) u okviru odvojenog modela organizovanosti gazdovanja državnim šumama, lovstva i rasadničke proizvodnje (Model II-1, 366 zaposlena, 570 000 m³ bruto etata za državne šume) u zavisnosti od načina korišćenja državnih šuma

Računovodske stavke	Korišćenje šuma koncesijom (K)		Korišćenje šuma prodajom na panju (PDP)		Korišćenje šuma prodajom sortimenata (PDS)		Kombinacija 35% (K) - 30% (PDP) - 25% (PDS)	
	€	€/bto m ³	€	€/bto m ³	€	€/bto m ³	€	€/bto m ³
Ukupno prihodi (sa PDV)	9,752,155	17.11	17,131,659	30.06	24,372,479	42.76	16,273,191	28.55
VKP od pilotne PDS (10.000 m ³)	415,889	0.73	415,889	0.73	415,889	0.73	415,889	0.73
VKP od ukupne PDS (500.000 m ³)	0	0.00	0	0.00	22,949,963	40.26	6,374,990	11.18
VDP od ukupne PDP (500.000 m ³)	0	0.00	15,709,144	27.56	0	0.00	5,236,381	9.19
VDP od maloprodaje na panju (60.000 m ³)	953,076	1.67	953,076	1.67	953,076	1.67	953,076	1.67
Koncesiona naknada (za 500.000 m ³)	7,572,399	13.28	0	0.00	0	0.00	2,944,822	5.17
Posebna naknada iz državnih šuma (za 500.000 m ³)	757,240	1.33	0	0.00	0	0.00	294,482	0.52
Posebna naknada iz privatnih šuma								
Ostale naknade i prihodi iz šuma	53,550	0.09	53,550	0.09	53,550	0.09	53,550	0.09
Ukupno rashodi (sa PDV)	9,394,434	16.48	16,327,863	28.65	23,105,454	40.54	15,514,194	27.22
Troškovi poslova privrednog entiteta - 366 zaposlenih	4,785,985	8.40	4,785,985	8.40	4,904,785	8.60	4,818,985	8.45
Troškovi radova na korišćenju kod pilotne PDS	189,149	0.33	189,149	0.33	189,149	0.33	189,149	0.33
Troškovi poslova na korišćenju kod pilotne PDS van VDP	29,100	0.05	29,100	0.05	29,100	0.05	29,100	0.05
Troškovi poslova na korišćenju (500.000 m ³) van VDP	0	0.00	1,261,112	2.21	679,083	1.19	609,005	1.07
Troškovi radova na korišćenju (500.000 m ³) kod PDS	0	0.00	0	0.00	7,240,820	12.70	2,011,339	3.53
Troškovi bioloških investicija (uzgoj i zaštita) u DŠ	1,804,308	3.17	2,174,628	3.82	2,174,628	3.82	2,030,615	3.56
Troškovi tehničkih investicija (u vlake i puteve) u DŠ	309,000	0.54	5,619,000	9.86	5,619,000	9.86	3,554,000	6.24
Troškovi djelatnosti lovstva i rasadničke proizvodnje	356,583	0.63	356,583	0.63	356,583	0.63	356,583	0.63
Izdvajanje 25% koncesione naknade opštinama	1,893,100	3.32	0	0.00	0	0.00	736,205	1.29
Izdvajanje 12% VDP opštinama	27,209	0.05	1,912,306	3.35	1,912,306	3.35	1,179,213	2.07
Bilans prihoda i rashoda (sa PDV)	357,721	0.63	803,796	1.41	1,267,025	2.22	758,997	1.33

Tabela 3c: Obračun ekonomske održivosti privrednog entiteta (JPZ ili DOO) u okviru odvojenog modela organizovanosti gazdovanja svim šumama, lovstva i rasadničke proizvodnje (Model II-2, 223 zaposlena, 570 000 m³ bruto etata za državne šume) u zavisnosti od načina korišćenja državnih šuma

Računovodske stavke	Korišćenje šuma koncesijom (K)		Korišćenje šuma prodajom na panju (PDP)		Korišćenje šuma prodajom sortimenata (PDS)		Kombinacija 35% (K) - 30% (PDP) - 25% (PDS)	
	€	€/bto m ³	€	€/bto m ³	€	€/bto m ³	€	€/bto m ³
Ukupno prihodi (sa PDV)	10,250,558	17.98	17,630,062	30.93	24,870,882	43.63	16,771,594	29.42
VKP od pilotne PDS (10.000 m ³)	415,889	0.73	415,889	0.73	415,889	0.73	415,889	0.73
VKP od ukupne PDS (500.000 m ³)	0	0.00	0	0.00	22,949,963	40.26	6,374,990	11.18
VDP od ukupne PDP (500.000 m ³)	0	0.00	15,709,144	27.56	0	0.00	5,236,381	9.19
VDP od maloprodaje na panju (60.000 m ³)	953,076	1.67	953,076	1.67	953,076	1.67	953,076	1.67
Koncesiona naknada (za 500.000 m ³)	7,572,399	13.28	0	0.00	0	0.00	2,944,822	5.17
Posebna naknada iz državnih šuma (za 500.000 m ³)	757,240	1.33	0	0.00	0	0.00	294,482	0.52
Posebna naknada iz privatnih šuma	498,403	0.87	498,403	0.87	498,403	0.87	498,403	0.87
Ostale naknade i prihodi iz šuma	53,550	0.09	53,550	0.09	53,550	0.09	53,550	0.09
Ukupno rashodi (sa PDV)	10,105,182	17.73	17,030,609	29.88	23,808,200	41.77	16,220,051	28.46
Troškovi poslova privrednog entiteta - 223 zaposlena	3,228,080	5.66	3,228,080	5.66	3,346,880	5.87	3,261,080	5.72
Troškovi radova na korišćenju kod pilotne PDS	189,149	0.33	189,149	0.33	189,149	0.33	189,149	0.33
Troškovi poslova na korišćenju kod pilotne PDS van VDP	29,100	0.05	29,100	0.05	29,100	0.05	29,100	0.05
Troškovi poslova na korišćenju (500.000 m ³) van VDP	0	0.00	1,261,112	2.21	679,083	1.19	609,005	1.07
Troškovi radova na korišćenju (500.000 m ³) kod PDS	0	0.00	0	0.00	7,240,820	12.70	2,011,339	3.53
Troškovi bioloških investicija (uzgoj i zaštita) u DŠ	1,804,308	3.17	2,174,628	3.82	2,174,628	3.82	2,030,615	3.56
Troškovi tehničkih investicija (u vlake i puteve) u DŠ	309,000	0.54	5,619,000	9.86	5,619,000	9.86	3,554,000	6.24
Troškovi djelatnosti lovstva i rasadničke proizvodnje	240,746	0.42	240,746	0.42	240,746	0.42	240,746	0.42
Izdvajanje 25% koncesione naknade opštinama	356,583	0.63	356,583	0.63	356,583	0.63	356,583	0.63
Izdvajanje 12% VDP opštinama	1,893,100	3.32	0	0.00	0	0.00	736,205	1.29
Izdvajanje u Budžetski fond (100% sredstava opština)	1,920,309	3.37	1,912,306	3.35	1,912,306	3.35	1,915,418	3.36
Bilans prihoda i rashoda (sa PDV)	250,796	0.44	704,873	1.24	1,168,103	2.05	656,963	1.15

Okvir 1: Objašnjenja metodologije i ulaza za izradu Tabela br. 2a – c

Računovodske stavke	Objašnjenja
Ukupno prihodi (sa PDV)	Zbir svih donjih stavki prihoda.
VKP od pilotne PDS (10.000 m ³)	Ova stavka je imenovana pilotnom PDS, sa kojom bi se (prema nagovještaju DŠLDI) započelo kod sistema koncesija. Samo zbog računsko-tehničkih (ne suštinskih) razloga, ista je posebno prikazivana i kod PDP i PDS (u koju pilotna PDS i potpada).
VKP od ukupne PDS (500.000 m ³)	Ova stavka dolazi u obzir kao način korišćenja šuma sa PDS u cjelini odnosno u kombinaciji sa ostalim načinima. VKP je obračunata na osnovu planirane visine i strukture drvnih sortimenata i to po prosječnim (ocijenjenim) tržišnim cijenama u Crnoj Gori. Prosječna cijena ove drvene mase na kamionskom putu prema ovom obračunu iznosi 45.9 €/bto m ³ (sa PDV).
VDP od ukupne PDP (500.000 m ³)	Ova stavka dolazi u obzir samo kao način korišćenja šuma sa PDP u cjelini odnosno u kombinaciji sa ostalim načinima. VDP je obračunata od kamionskog puta unazad (oduzimanjem troškova korišćenja), a na osnovu iste planirane visine i strukture drvnih sortimenata i prosječnih tržišnih cijena, kao što je slučaj kod PDS.
VDP od maloprodaje na panju (60.000 m ³)	Ova stavka dolazi u obzir pored svakog načina korišćenja šuma i obračunata je na osnovu aktualnog plana maloprodaje i prosjeka dostignute cijene u prošloj godini kod UzŠ. Prosječna cijena planirane sječe ovog drveta na panju iznosi 15.9 €/bto m ³ (sa PDV)
Koncesiona naknada (za 500.000 m ³)	Uzeta je optimalna visina koncesione naknade, koja je za planiranu visinu i strukturu sječe, postojeće (tržišne) troškove korišćenja, (priznate) troškove stručnih poslova koncesionara te planirane, optimalne (biološke i tehničke) investicije u šume, obračunata na osnovu (nekoliko prilagođene) metodologije koja je objavljena u okviru Studije finansiranja šuma i šumarstva Crne gore (Ferlin et al. 2012). Ova metodologija se temelji na teoriji šumske rente. Ovako obračunata koncesiona naknada je prethodno prikazivana u okviru strukture CDP odnosno finansijskog bilansa koncesija u početnom dijelu ove Studije. Prosječna visina optimalne koncesione naknade prema ovom obračunu iznosi 12.6 €/bto m ³ (bez PDV).
Posebna naknada iz državnih šuma (za 500.000 m ³)	Obračunata u skladu sa Pravilnikom, kao 10% visine koncesione naknade. Ova naknada nije posebno prikazivana u okviru strukture CDP (poglavlje 3.6 ove Studije), već kao sastavni dio ukupne naknade za koncesiju odnosno korišćenje šuma.
Posebna naknada iz privatnih šuma	Obračunata u skladu sa Pravilnikom, za planirani visinu sječe – za privatne šume. Prosječna stopa ove naknade odnosno takse na bruto m ³ je za oko 80% veća, nego za državne šume. Prosječna visina ove naknade iznosi 2.8 €/bto m ³ sa PDV odnosno 2.35 €/bto m ³ bez PDV.
Ostale naknade i prihodi iz šuma	Obračun preuzet iz optimalnog plana Studije finansiranja (Ferlin et al. 2012) i prilagođen sadašnjim uslovima i mogućnostima. Radi se o zbiru prihoda od planirane naknade za korišćenje NDŠP, planirane prodaje lovačkih usluga i prodaje šumskog sjemena i sadnica. Proizvodnja sadnica iz rasadnika UzŠ za vlastitu upotrebu i za podjelu vlasnicima šuma, nije vrednovana kao prihod.
Troškovi poslova javne i/ili privredne uprave šuma	U zavisnosti od organizacionog modela, uključeni su troškovi poslova javne i privredne uprave šuma (za integralni model) ili samo troškovi poslova privrednog entiteta (za pripadajuća podijeljena modela). Pripadajući broj zaposlenih za ovaj obračun je dat sa modelom. Troškovi poslova uključuju: bruto lična primanja zaposlenih, materijalne i ostale troškove obavljanja poslova, troškove vanjskih usluga, kao i investicije u opremu, prostore i drugo. Troškovi ličnih primanja su uzeti na osnovu visine za prosječnog zaposlenog, koja je za UzŠ predviđena za 2017. g. i uvećani za 5%. Troškovi ovih poslova uključuju i usluge za potrebni obim uređivanja šuma u iznosu od 860,000 €. Kao rezultat, prosječni ukupni trošak na zaposlenog u okviru integralnog modela (približno sadašnje UzŠ) modela iznosi 13,200 € godišnje, a za privredni entitet u okviru odvojenog modela (M II-2) 14,700 € godišnje. Za privredni entitet u okviru Modela II-1 prosječni trošak ostaje isti, jer struktura zaposlenih ostaje ista (samo je broj manji).

Okvir 1: Objašnjenja metodologije za izradu Tabela br. 2a – c (nastavak)

Računovodske stavke	Objašnjenja
Ukupno rashodi (sa PDV)	Zbir svih donjih stavki rashoda.
Troškovi radova na korišćenju kod pilotne PDS	Posebno su prikazivani zbog istog razloga, kao kod prihoda od ove prodaje. Ulazi su isti kao kod troškova radova na cjelokupnom korišćenju šuma (za 500.000 m ³).
Troškovi poslova na korišćenju kod pilotne PDS van VDP	Posebno su prikazivani zbog istog razloga, kao kod troškova poslova na korišćenju šuma (za 500.000 m ³).
Troškovi poslova na korišćenju (500.000 m ³) van VDP	Ovi se troškovi prikazuju van VDP zbog toga, jer se (metodološki) vode kao dodatni troškovi (pored troškova radova na korišćenju šuma) i u stvari predstavljaju troškove stručnih poslova koncesionara ili ostalih korisnika šuma (za organizaciju i vođenje šumske proizvodnje, za učešće kod prijema, za otpremu i prodaju sortimenata). U slučaju koncesija, ovi su troškovi integrisani u koncesionu naknadu odnosno uzeti u obzir kod kalkulacije iste (koja je zbog toga niža). Inače, ovi troškovi su obračunati na osnovu normativnog obima kadra koji je kao minimalni uslov postavljen za korisnika šuma (1 inženjer i 2 šumarska tehničara na 6000 m ³ etata u okviru GJ).
Troškovi radova na korišćenju (500.000 m ³) kod PDS	Troškovi korišćenja šuma (sječa, izvlačenje i manipulacija na k.p.) su dobijeni iz tržišta i iznose 14.7 €/na neto kubik ili 12.2 €/bto m ³ . Ovi se troškovi prikazuju odvojeno jedino kod sistema davanja radova na izvođenje i PDS, jer su kod koncesija integrisani u koncesionu naknadu, a kod PDP u cijenu drveta na panju (jedne i druge cijene su na taj račun manje).
Troškovi bioloških investicija (uzgoj i zaštita) u DŠ	Ovi su troškovi preuzeti iz Finansijske studije (Ferlin et al., 2012) i to za optimalni obim bioloških investicija, koji je još uvijek aktualan u cjelini. Obračun je tada napravljen na osnovu istovremeno revidiranih normativa (za pošumljavanje i uzgojne radove) i aktualne bruto cijena radne snage (dnevnice) i materijala. Troškovi ovih investicija ne uključuju „investicije“ u uređivanje DŠ koje se u budžetima UzŠ inače prikazuju zajedno sa biološkim, a realizuju se preko vanjskih usluga. Kod koncesija je, prema sistemu koncesionih ugovora, ovdje uključen samo onaj dio investicija, koji je u domenu UzŠ odnosno državnog privrednog entiteta, pa je zbog toga ovaj obim odgovarajuće niži od obima kod ostala dva načina korišćenja.
Troškovi tehničkih investicija (u vlake i puteve) u DŠ	Ovi su troškovi obračunati na osnovu optimalnog obima tehničkih investicija, koji je prethodno definisan i obračunat u okviru Finansijske studije (Ferlin et al. 2012), a za potrebe ove Studije - kada je u pitanju planirana izgradnja šumskih vlaka i puteva - revidiran i prilagođen sadašnjem programu UzŠ. Uz ovaj program, uključen je i nezavisno procijenjeni planirani obim održavanja šumskih puteva (na osnovu podataka od nekoliko koncesionara). Obračun tehničkih investicija je inače napravljen na osnovu prosječnih tržišnih cijena za km izgradnje (ili održavanja) šumske vlake ili puta.
Troškovi djelatnosti lovstva i rasadničke proizvodnje	Ovi su troškovi preuzeti iz Finansijske studije (Ferlin et al. 2012).
Izdvajanje 25% koncesione naknade opštinama	Dolazi u obzir samo u slučaju koncesija.
Izdvajanje 12% VDP opštinama	Ovaj iznos VDP je približno adekvatan iznosu od 25% koncesione naknade i upotrebljava se u slučaju PDP ili PDS (nakon preračuna vrijednosti na panj kod PDS).
Izdvajanje 12% VDP u Budžetski fond	Prethodno izdvajanje (u istoj visini kao za opštine) je uzeto u obzir jedino kod privrednog entiteta u okviru Modela II-1, jer su inače preostala sredstva u ostala dva modela premala za ovakvo prethodno izdvajanje.
Bilans prihoda i rashoda	Ovaj bilans pokazuje ekonomsku (ne)održivost modela – ako je rezultat pozitivan, model se može ocijeniti kao ekonomski održiv.

U smislu finansiranja poslova javne uprave šuma, a posljedično i potrebnog budžetskog finansiranja u okviru predloženih organizacionih modela, je dakle najracionalniji unaprijeđeni integralni model (M I), u kojem se samo minimalni broj kadrova (7) klasifikuje u poslove javne uprave. Drugi po redu u tom kontekstu je odvojeni model javne i privredne uprave državnih šuma (M II-1), u kojem 14% kadrova (61) otpada na JUŠ, dok je odvojeni model javne i privredne uprave svih šuma (M II-2), sa 48% kadrova (205) u JUŠ, najmanje pogodan.

Međutim, ka vrlo značajnom smanjenju obima sadašnjeg budžetskog finansiranja u šumarstvu, u kojem se poslovi UzŠ u cijelosti finansiraju (odnosno bi trebali da se finansiraju) iz budžeta države, doprinosi i Model II-2 sa 58% smanjenim obimom potrebnih sredstava za poslove uprave šuma. Vezano sa tim treba sa druge strane naglasiti, da se u slučaju primjene odvojenog modela i osnivanja privrednog entiteta sa samostalnim poslovnim računom, drastične smanjuje i budžetske prihode odnosno se preostatak njih (naročito naknada za vršenje stručno-tehničkih poslova vlasnicima privatnih šuma) preusmerava u Budžetski fond.

4.2.7. Potrebna dodatna sredstva za finansiranje predloženog sistema gazdovanja državnim šumama uključujući prelazak u budući sistem

Potrebna dodatna sredstva za finansiranje predloženog koncepta gazdovanja državnim šumama, uključujući potrebna sredstva za start odnosno prelazak iz sadašnjeg sistema u budući (na godišnjem nivou), prikazana su u Tabeli br. 4. U istoj su prikazana i ukupno potrebna (planirana) sredstva za sadašnji i budući sistem, kao i (planirani) izvori ovih sredstava, koji su i u sadašnjem, a pogotovo u budućem scenariju, veći od potreba.

U odnosu na sadašnje stanje (budžet UzŠ za 2017.g.), za finansiranje novog sistema bilo bi potrebno **9.7 MIO** dodatnih sredstava. Kod 54% ovih sredstava se radi o investicijama u državne šume, koje su potrebne za održivo korišćenje šuma, dok je 29% dodatnih sredstava direktno namijenjenih finansiranju radova na korišćenju državnih šuma. Isti će generisati prihod od prodaje sortimenata, koji bi bio 2.4-puta veći od ovih troškova. Samo 15% dodatnih sredstava se odnosi na finansiranje poslova uprave šuma (uključujući vanjske usluge), među kojima - u zavisnosti od organizacionog modela - preovlađuju poslovi privredne uprave šuma. Obezbeđivanje ovih dodatnih sredstava, koji su prevashodno u privrednoj funkciji, je dakle preduslov za generisanje odgovarajućih, optimalnih prihoda od gazdovanja šumama. Određeni dio ovih sredstava, naročito za radove i investicije koje su direktno u funkciji generisanja prihoda (2.7 MIO EUR), se može – u cilju stvaranja preduslova za započinjanje³⁸ šumskih proizvodnih aktivnosti u vlastitoj režiji - obezbijediti i preko kreditnih aranžmana. Ostali dio sredstava bi svakako trebalo da se obezbijedi preko integralnog budžeta države.

Za prelazak iz sadašnjeg koncepta gazdovanja državnim šumama u budući (Tabela br. 4) bi za prvu (budžetsku) godinu – imajući u vidu moguću³⁹ dinamiku finansiranja proizvodnih aktivnosti i generisanja

³⁸ Novom državnom preduzeću u Sloveniji je u prošloj godini za započinjanje korišćenja šuma u vlastitoj režiji (naročito prodajom drvnih sortimenata na kamionskom putu) zakonom obezbijeđeno 20 MIO € startnog kapitala iz budžeta države, uz dodatnu mogućnost najma kredita do 20 MIO € (sa budžetskom garancijom).

³⁹ Ista naročito zavisi od rokova za naplatu računa kod prodaje drveta, koji utiču na povratni tok novčanih sredstava (za finansiranje daljih aktivnosti).

prihoda od istih, bilo potrebno, da se obezbijedi oko **8.6 MIO €** startnih sredstava. Ovaj iznos inače korespondira sa očekivanom optimalnim budžetskim prihodom iz šuma, koji bi se dostigao kod sistema koncesija (vidjeti poglavlje 3.6!).

Tabela 4: Potrebna sredstva za finansiranje predloženog koncepta gazdovanja državnim šumama, sa potrebnim (budžetskim i ostalim) sredstvima za prelazak u budući sistem (godišnji novo)

Vrste finansiranja	Sadašnji	Budući	Prelazni
Finansiranje poslova uprave šuma	3,754,676	4,787,619	4,308,857 ¹
Finansiranje stručnih usluga za državne šume	474,958	860,000	774,000 ²
Finansiranje bioloških investicija u državne šume (uzgoj i zaštita)	291,207	2,030,615	609,184 ³
Finansiranje tehničkih investicija u državne šume (vlake i putevi)	0	3,554,000	1,421,600 ⁴
Finansiranje radova na korišćenju državnih šuma	0	2,838,592	1,275,237 ⁵
Finansiranje lovstva i rasadničke proizvodnje	128,375	349,501	174,750 ⁶
Finansiranje ukupno	4,649,216	14,420,327	8,563,629
Izvori sredstava ukupno	5,620,517	16,273,191	-

Napomene:

1. Uzeto 90% budućih potreba.
2. Uzeto 90% budućih potreba.
3. Uzeto 30% budućih potreba.
4. Uzeto 40% budućih potreba.
5. Uzeto 40% budućih potreba.
6. Uzeto 50% budućih potreba.

4.2.8. SWOT analiza i procjena ukupne adekvatnosti predloženih modela

Rezultati SWOT analize predloženih organizacionih modela, kao i predloženih promjena odnosno reforme u cjelini, su dati u Tabelama br. 5 a - d. Analiza je – zbog činjenice, da RG još nije dostigla dovoljnog nivoa poznavanja karakteristika predloženih modela - urađena od strane konzultanta. Ista će u daljem procesu moći da posluži kao instrument za dodatnu karakterizaciju predloženih modela, kao i za dobru platformu za izradu vlastite analize odnosno ocjene modela od strane RG i sektora.

Rezultati ove analize ukazuju, da podijeljeni model donosi dosta više prednosti i prilika u odnosu na unaprijeđeni integralni model. Sa druge strane, integralni model pokazuje daleko više slabosti. Što se prijatiji tiče, one su više-manje podjednako zastupane kod integralnog i podijeljenog modela. Ako se međusobno uporedi podijeljena modela, onda ispada nekoliko pogodniji prvi (M II-1).

Na osnovu ekspertskog rangiranja i uporedbe određenih institucionalnih, kadrovskih i ekonomskih karakteristika predloženih organizacionih modela (Tabela br. 6), koje istovremeno predstavljaju i ciljeve, koji mogu da se postižu ovim modelima, može se zaključiti da je integralni model javne i privredne uprave šuma (M I) daleko manje pogodan od odvojenog modela. Između odvojena modela je, međutim, nekoliko pogodniji model javne i privredne uprave državnih šuma (M II-1).

Tabela 5 a: SWOT analiza predloženih organizacionih modela (snage)

Snage	M I	M II-1	M II-2
Podijeljenost i transparentnost funkcija javne i privredne uprave šuma kao evropski „standard“		+	+
Podijeljenost i prilagođenost funkcija javne uprave šuma u odnosu na vlasništvo (državne i privatne šume) kao evropski „standard“		+	
Orijentisanost javne uprave šuma ka podršci i uslugama vlasnicima šuma, a ne »prinudnu« upravu privatnih šuma		+	+
Efikasniji i stroži javni nadzor šuma i bespravnih radnji u šumama		+	+
Integralni pristup vršenju poslova u svim šumama i korišćenje sinergije kadrova (čuvar – doznačar – inženjeri za uzgoj i korišćenje šuma)	+	+	
Revirna teritorijalna organizovanost i odgovornost u stručno-tehničkim poslovima gazdovanja šumama u svim šumama	+	+	+
Ne-konfliktnost interesa javne i privredne funkcije šuma u okviru modela		+	+
Kadrovska racionalnost javne uprave šuma	+	+	
Omogućena efikasnost javne uprave šuma		+	+
Efikasnost privredne šuma		+	+
Prelazak na van-budžetsko finansiranje privredne djelatnosti i smanjivanje / rasterećenje budžeta države iz tog naslova		+	+
Smanjivanje obima javne uprave	+	+	+
Uvođenje privatizacije / licenciranja u poslove javne uprave	+	+	+
Uvođenje privatizacije / licenciranja u poslove privredne uprave		+	+
Preduzetnički duh i stimulativno poslovno okruženje u okviru privrednog entiteta		+	+
Moguć komercijalizovani poslovni status privrednog entiteta		+	+
Poslovni status internih (proizvodnih) cjelina privrednog entiteta		+	+
Moguća veća efikasnost i učinak u radu privrednog entiteta		+	+
Ojačana efikasnost i nadzor javne uprave šuma (naročito udruživanjem Inspekcije i monitoringa i sinergijom sa ostalim službama)		+	+
Nezavisnost javne uprave šuma		+	+
Veća lična primanja i stimulacije (u okviru privredne uprave)		+	+
Očuvanje budžetskog finansiranja samo za tipične poslove javne uprave		+	+
Finansijska pomoć opštinama na sektorski održivom nivou, a daleko većem nego u državama u okruženju	+	+	+
Osnivanje Budžetskog fonda	+	+	+
Moguća veća fleksibilnost u vršenju privredne funkcije		+	+
Uvođenje novih, za sektor održivijih i isplativijih način korišćenja državnih šuma	+	+	+
Očekivana, veća efikasnost i prihodi (dobit) od gazdovanja državnim šumama		+	+
Usmjeravanje i nadzor države kao vlasnika šuma nad vršenjem privredne funkcije (ugovorom o upravljanju)		+	+

Tabela 5 b: SWOT analiza predloženih organizacionih modela (slabosti)

Slabosti	M I	M II-1	M II-2
Ne-transparentnost funkcija javne i privredne uprave šuma	+		
Ne-diferencirana uprava državnih i privatnih šuma	+		+
Orijentisanost modela ka »prinudnoj« javnoj upravi privatnih šuma, umjesto ka uslugama za privatne vlasnike šuma	+		+
Dalji konflikt interesa javne i privredne funkcije u poslovima gazdovanje državnim šumama	+		
(Potpuna) Dalja zavisnost od budžetskih prihoda i budžetskog finansiranja privredne djelatnosti	+		
Ne-postojanje sistemskog okruženja za ispoljavanje preduzetničkog duha i stimulisanja zapošljenih na poslovima gazdovanja šumama	+		
Administrativni organizacioni status privrednog entiteta i njegovih internih (proizvodnih) cjelina	+		
Manja lična primanja i bez stimulacija u dijelu javne uprave šuma u odnosu na privrednu upravu		+	+
Neracionalna teritorijalna organizovanost i zavisnost od interesa opština i politike	+		
Očuvanje sistema budžetskog finansiranja privredne djelatnosti, koji u principu ne omogućava uvođenje novih, za sektor isplativijih načina korišćenja državnih šuma (prodajom sortimenata u vlastitoj režiji)	+		
Ne-fleksibilnost u vršenju privredne funkcije	+		
Ne-efikasnost i manji prihodi od korišćenja državnih šuma	+		
Nema nadzora države kao vlasnika šuma nad vršenjem privredne funkcije (ugovor)	+		

Tabela 5 c: SWOT analiza predloženih organizacionih modela (prilike)

Prilike			
Veća potencijalna kadrovska racionalnost modela	+		
Veliko rasterećenje budžeta države	+	+	+
Veliko smanjivanje obima javne uprave	+	+	+
Uvođenje privatizacije / licenciranja u poslove javne uprave	+	+	+
Uvođenje privatizacije / licenciranja u poslove privredne uprave		+	+
Učinak preduzetničkog duha i stimulativnog poslovnog okruženja u okviru privrednog entiteta		+	+
Korišćenje fleksibilnosti u vršenju privredne funkcije		+	+
Veća lična primanja i stimulacije u okviru privredne uprave		+	+
Dobit od gazdovanja državnim šumama na nivou sektora uz ispunjavanje obaveza do opština		+	+

Veći ukupni ekonomski učinak sektora gazdovanja šumama preuzimanjem djela korišćenja šuma u vlastitu režiju (najmanje duplo veći učinak na BDP)	+	+	+
---	---	---	---

Tabela 5 d: SWOT analiza predloženih organizacionih modela (prijetnje)

Pretnje	M I	M II-1	M II-2
Ne-svođenje visine finansijske pomoći opštinama na sektorski održiv nivo	+	+	+
Ne postojanje Vladine volje za uspostavljanje Budžetskog fonda	+	+	+
Ne-spremnost zaposlenih u Uzš za podjelu na javnu i privrednu upravu		+	+
Ne-obezbjeđenost kadrovskih i materijalnih pred-uslova za sprovođenje podjele i transformacije		+	+
Velika zahtijevnost podjele funkcija javne i privredne uprave šuma i pripadajućih kadrova, zahtijevnost reforme kao cjeline		+	+
Ne-obezbjeđivanje budžetskih sredstava odnosno (osnovnog) kapitala za uspostavljanje novog privrednog entiteta i početak njegovog funkcionisanja		+	+
Ne-dovoljno budžetsko finansiranje poslova javne uprave šuma i šumskih mjera koje ostaju u domenu integralnog budžeta		+	+
Ne-generisanje dovoljnog prihoda odnosno dobiti od gazdovanja državnim šumama zbog dalje ne-potpune realizacije planova i finansijskih obaveza i posljedično – ugrožavanje sposobnosti samo-finansiranja privredne djelatnosti	+	+	+
Rizik od nedovoljno brzog podizanja kapaciteta, svestranog osavremenjivanja (organizacije i zaposlenih) i uspostavljanja uslova za efikasno funkcionisanje	+	+	+
Rizik od dalje „budžetska“ misaonosti zaposlenih i pasivnosti pojedinaca u vršenju poslova gazdovanja šumama	+		
Rizik od iskorištavanja budžetskog i administrativnog statusa Uzš u smislu ne-naplaćivanja obaveza (naknada itd.) od strane korisnika, kao i u smislu ne-insistiranja za realizaciju istih od strane Uzš	+		
Rizik od ne-dovoljne lične odgovornosti zaposlenih u javnoj i privrednoj upravi šuma	+	+	+
Rizik od nepostojanja i dalje ne-efikasnog unutrašnjeg nadzora poslova gazdovanja šumama, kao i djelatnosti korišćenja šuma	+		
Rizik od ne-dovoljne koordinacija poslova uprave šuma	+		
Rizik od ne-uvođenja privatizacije / licenciranja poslova javne i privredne uprave	+		
Rizik od dalje konfliktnost interesa (javne i privredne funkcije) kod korišćenja šuma	+		
Rizik od daljeg upliva lokalnih interesa i politike na javnu i privrednu funkciju šuma	+	+	+

Tabela 6: Rangovi ključnih institucionalnih, kadrovskih i ekonomskih karakteristika predloženih modela

Karakteristike	Organizacioni modeli		
	M I	M II-1	M II-2
Institucionalne:			
- Potencijalno veća efikasnost javne-uprave šuma	2	4	4
- Potencijalno veća efikasnost monitoringa i nadzora šuma	2	5	5
- Ne-konfliktnost interesa između javne i privredne funkcije	2	4	5
- Veća racionalnost finansiranja javne uprave šuma iz integralnog budžeta	5	3	0
Kadrovske:			
- Potencijalno veća racionalnost broja kadra	5	4	4
- Potencijalna veća operativna funkcionalnost (zajednički „revirni“ tim)	5	3	3
- Potencijalno veće preuzimanje odgovornosti VPŠ	1	5	3
- Potencijalno veći obim poslova uprave šuma koja vrše licencirana lica	1	5	1
Ekonomske:			
- Generisanje većeg čistog prihoda od gazdovanja šumama	1	2	5
- Gazdovanje šumama za vlastiti račun (ne preko budžeta)	0	5	5
- Generisanje većeg prihoda za Budžetski fond	1	2	3
- Preduzetnički duh i inicijativa	1	4	4
- Veća lična primanja i stimulacije (u slučaju DOO)	1	4	4
Ukupno	27	50	46

Napomena:

Vrijednost rangova ide od 0 do 5 (najveći).

4.2.9. Preference nosioca odluka u sektoru u vezi predloženih modela

Na osnovu saradnje sa RG, koja se, u širem ili užem sastavu, sastajala u nekoliko navrata, na osnovu razmjene mišljenja i iskustava sa studijske posjete Hrvatskoj i Sloveniji, a posebno na osnovu rezultata zaključne prezentacije Nacrta Studije i pripadajućeg zaključnog sastanka u okviru DŠLDI (a bez predstavnika Uzš), koji se je održao u cilju kristalizacije stavova oko predloženih modela organizacije, može se konstatovati, da je **načelno najpogodniji odvojeni model javne i privredne uprave šuma i s tim osnivanje novog privrednog entiteta za gazdovanje (državnim) šumama**. Dalje se u ovoj fazi poznavanja i razumijevanja predloženih modela još nije moglo stići, pa ostaje otvoreno, da li će se Sektor odlučiti za odvojeni model koji je predložen prema evropskim iskustvima (M II-1) ili za domaću varijantu ovog modela M II-2).

5. AKCIONI PLAN ZA IMPLEMENTACIJU REFORME ORGANIZACIJE I KONCEPTA GAZDOVANJA ŠUMAMA SA VREMENSKOM DINAMIKOM

Specifične aktivnosti, mjere i potrebna sredstva za funkcionisanje predloženih organizacionih modela, uključujući transformaciju ka tim modelima, su predložene u poglavlju 4.2.2 i 4.2.5. – 4.2.7.

Potrebne aktivnosti i koraci za implementaciju reforme organizacije i koncepta gazdovanja su sljedeće:

- 1) Izrada i prosleđivanje Informacije sa prijedlozima reforme organizacije i koncepta gazdovanja šumama u Crnoj Gori za Vladu Crne Gore i donošenje pripadajućih zaključaka. Podjela u dvije faze:
a) **reforma koncepta korišćenja šuma odnosno koncesionog sistema** koja je nezavisna od organizacionog modela i koju je moguće započeti brzo, i b) **reforma organizacionog modela sektora gazdovanja šumama** koja treba više vremena za pripremu, a posebno za sprovođenje.
Rok: Kraj jula 2017.
- 2) Uspostavljanje dviju radnih grupa: strateške (SRG) i tehničke (TRG) za sprovođenje aktivnosti u okviru ovog akcionog plana;
Rok: Kraj jula 2017.
- 3) Započinjanje sa sprovođenjem aktivnosti i mjera za unaprjeđenje postojećeg stanja vezanog za funkcionisanje institucija i službi, kao i za unaprjeđenje gazdovanja odnosno korišćenja državnih šuma (u koordinaciji sa TRG). Ove aktivnosti ne zavise od izbora organizacionog modela odnosno su zajedničke svim modelima (prijedlozi u poglavlju 3);
Rok: Početak septembra 2017
- 4) Izrada (od strane TRG) **Operativnog programa reforme postojećeg koncepta korišćenja šuma**, koji uključuje i potrebnu izgradnju stručnih kapaciteta Uzš;
Rok: Kraj oktobra 2017
- 5) Izrada (od strane SRG) **detaljnog Programa reorganizacije sektora gazdovanja šumama** odnosno prelaska ka izabranom organizacionom modelu (izrađuje SRG);
Potrebno vrijeme: 3 mjeseca, završetak – kraj novembra 2017;
- 6) Priprema predloga potrebnih dodatnih (startnih) sredstava budžeta za sprovođenje reforme postojećeg koncepta korišćenja državnih šuma - naročito korišćenje u vlastitoj režiji – kao i prelazak ka izabranom organizacionom modelu (u skladu sa predloženim potrebama u poglavlju 4.7.7)
Rok: Do poziva MF za inpute za kreiranje budžeta za narednu godinu.
- 7) Organizovanje (sa podrškom SRG) široke rasprave o prijedlogu programa reorganizacije sektora gazdovanja šumama;
Potrebno vrijeme: 2 mjeseca, zaključak - kraj januara 2018;
- 8) Finalizovanje prijedloga programa reorganizacije sektora gazdovanja šumama (od strane SRG) i prosleđivanje istog (od strane MPRR) na usvajanje Vladi;

Rok: Kraj februara 2018

- 9) Prosleđivanje programa reorganizacije sektora gazdovanja šumama odnosno prelaska ka izabranom organizacionom modelu Vladi i usvajanje istog;

Rok: sredina marta 2018.

- 10) Započinjanje aktivnosti (u koordinaciji odnosno od strane SRG) na implementaciji programa reorganizacije sektora gazdovanja šumama odnosno prelaska u novi organizacioni model i to:

- a) Sprovođenje pripremnih aktivnosti odnosno promjena u okviru postojećeg organizacionog modela (u koordinaciji sa SRG i TRG), koje su potrebne za novi model i koje je moguće sprovesti i prije uspostavljanja novog modela (prijedlozi u poglavlju 4.2.2.);

Rok: Kraj marta 2017 i permanentno do transformacije (u slučaju modela II)

- b) Imenovanje (od strane DŠLDI) RG za izmjenu zakonodavstva i RG za izradu sistematizacija

Rok: Kraj marta 2017

- c) Priprema (od strane RG za zakonodavstvo) izmjena i dopuna ZoŠ, Zakona o finansiranju lokalne samouprave i Uredbe o organizaciji državne uprave (u skladu sa prijedlozima u poglavlju 4.2.2);

Potrebno vrijeme kod Modela I: 1 mjesec, rok kraj aprila 2018

Potrebno vrijeme kod Modela II: 3 mjeseca, rok kraj juna 2018

- d) Izrada (od strane RG za sistematizacije) prilagođene sistematizacije za UzŠ odnosno novih sistematizacija za javni i privredni entitet;

Potrebno vrijeme kod Modela I: 1 mjesec, rok kraj maja 2018

Potrebno vrijeme kod Modela II: 2 mjeseca, rok kraj avgusta 2018

- e) Uvođenje prilagođene sistematizacije u UzŠ i uspostavljanje funkcionisanja iste na unaprijeđeni način;

Rok: nakon usvajanja sistematizacije, a najprije juna 2017.

- f) „Registracija“ i uspostavljanje funkcionisanja nove JUŠ;

Rok: nakon usvajanja izmjena i dopuna zakona i Sistematizacije

- g) Registracija i uspostavljanje funkcionisanja novog privrednog subjekta za gazdovanje (državnim) šumama;

Rok: nakon stupanja izmjena i dopuna zakona na snagu

- h) Prenošnje zapošljenih koji u UzŠ rade na poslovima privredne uprave šuma, iz UzŠ na novi privredni subjekat za gazdovanje (državnim) šumama;

Rok: nakon registracije i uspostavljenog osnovnog funkcionisanja

- i) Prenošnje MPRR Službe za monitoring šuma i Šumarske inspeksijske UIP na JUŠ u slučaju Modela II;

Rok: Odmah nakon uspostavljanja funkcionisanja JUŠ

- 11) Početak funkcionisanja novog (M II) organizacionog modela.

Rok: Zavisno od prethodnih koraka, a najprije kraj decembra 2018.

Za efikasnu implementaciju ovog akcionog plana bilo bi potrebno obezbijediti i međunarodnu ekspertsku podršku, optimalno za cjelokupno trajanje ovih aktivnosti.