

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
NAZIV PROPISA	Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o šumama
<p>1. Definisanje problema</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koje probleme treba da riješi predloženi akt? - Koji su uzroci problema? - Koje su posljedice problema? - Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri? - Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa (“status quo” opcija)? 	
<p>Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o šumama rješava:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pitanje napuštanja koncesionog modela korišćenja šuma; - pitanje unaprjeđenja stanja šuma u privatnom vlasništvu; - unaprjeđuje propis u segmentu zaštite šuma i upravljanja u zaštićenim područjima. <p>Omogućava se realizacija programskih ciljeva Vlade Crne Gore koji se odnose na unaprijeđeno upravljanje šumskim resursima i bolju valorizaciju šuma i šumskih predjela, smanjenje bespravnih aktivnosti u šumarstvu i stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta za investicije u šumarstvu i drvoprerađi.</p> <p>Uzrok problema je primjena koncesionog modela korišćenja šuma, koji je doveo do niskih prihoda države u šumarstvu i bogaćenja koncesionara. Niski prihodi su doveli do izostanka ulaganja u uzgoj i zaštitu šuma, izgradnju i održavanje šumskih puteva. Koncesioni model je uzrokovao izvoz drvnih sortimenata iz državnih šuma od strane koncesionara i sivu ekonomiju u oblastima šumarstva i drvne industrije.</p> <p>Uzroci problema su nespremnost koncesionara da izvrše ugovorene obaveze iz koncesionih ugovora a sa druge strane postoji nerazvijenost kontrolnih mehanizama Uprave za gazdovanje šumama i lovištima kao koncedenta za eliminisanje slabosti koncesionog sistema korišćenja šuma.</p> <p>Uzroci problema za loše stanja šuma u privatnom vlasništvu je neadekvatna kaznena politika kada je upravljanje i gazdovanje tim šumama u pitanju.</p> <p>Posljedice problema su niski prihodi budžeta države od koncesionih naknada. Kada se uzme u obzir da procenat koncesione naknade od korišćenja šuma koji se izdvaja lokalnim upravama iznosi 70%, prihodi koji su ostajali u budžetu po osnovu korišćenja šuma su manji od sredstava koji su iz budžeta izdvajana za šumarstvo (budžet Uprave za gazdovanje šumama i lovištima), što za posledicu ima neodrživo finansiranje sektora šumarstva.</p> <p>Posledica problema kada su šume u privatnom vlasništvu u pitanju su čiste sječe i pustošenje šuma, bez adekvatnih sankcija i mogućnosti za zaustavljanje takvih pojava.</p> <p>Ključne posledice problema su loše stanje šuma i neodrživo gazdovanje šumama. Neodrživo gazdovanje šumama je izraženo kroz nedostatak sredstava za ulaganje u šume, slabu realizaciju planova gazdovanja šumama i neadekvatan sistem zaštite šuma, naročito od šumskih požara. U ekonomskom smislu, neodrživost se ogleda u neorganizovanom tržištu drveta i sivoj ekonomiji.</p> <p>U segmentu zaštite šuma i upravljanja u zaštićenim područjima problem je predstavljala neusaglašenost zakonskih normi sa ciljevima zaštite i upravljanja zaštićenim područjima, kao i neizgrađenost sadržaja planskih dokumenata u šumarstvu sa ciljevima i smjernicama zaštite</p>	

prirode. Kao posledica problema javlja se neadekvatno upravljanje šumama u zaštićenim područjima.

Oštećeni subjekti su država i njene institucije, privreda i privredni subjekti kao i subjekti koji upravljaju zaštićenim područjima.

Bez izmjena i dopuna Zakona, šumarstvo kao djelatnost bi nastavila stagnaciju, stanje šuma bi se i dalje pogoršavalo, a negativni trendovi kod upravljanja šumama u zaštićenim područjima bi bili nastavljeni.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Ključni ciljevi koji se postižu Nacrtom zakona su:

- Stvaranje preduslova za održivo gazdovanje šumama;
- Realizacija programskih ciljeva Vlade za unaprjeđenje sektora šumarstva;
- Podrška rastu proizvodnje u drvnoj industriji i stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta za investicije u šumarstvu;
- Regulisanje tržišta proizvoda od drveta i smanjenje sive ekonomije;
- Bolja zaštita šuma u privatnom vlasništvu;
- Unaprijeđeno stanje šuma u zaštićenim šumskim područjima.

Ovi ciljevi su usaglašeni sa ciljevima Strategije održivog razvoja do 2030. godine u pogledu efikasnijeg upravljanja obnovljivim prirodnim resursima. Takođe, predlozi iz zakona su u funkciji ostvarivanja ciljeva Revidovane Strategije razvoja šumarstva (2014-2023) koji se odnose na ravnomjernu i održivu valorizaciju šumskih resursa u Crnoj Gori i rastu investicija u šumarstvu i drvoprerađi, povećanju konkurentnosti i zaposlenosti, posebno na sjeveru države.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Objasnite preferiranu opciju?**

Opcija za ispunjavanje ciljeva je osnivanje društva sa ograničenom odgovornošću u državnom vlasništvu koje će obavljati poslove na gazdovanju šumama (sječa, proizvodnja drvnih sortimenata i njihov transport). Opcija je da komercijalne djelatnosti u šumarstvu budu u funkciji ostvarivanja prihoda i dovedu do toga da društvo može preuzimati i izvršavati poslove na gazdovanju šumama na održiv način.

Neregulatorna opcija koja se nameće je uređenje tržišta drvnih sortimenata, koji bi u konačnom postali proizvod iz državnih šuma koji se pojavljuje na tržištu, što bi u odnosu na sadašnju situaciju kada tržište drveta faktički kreiraju koncesionari bio potpuni zaokret u pozitivnom smjeru.

Rezultati kojima se obrazlaže izbor opcije date Nacrtom zakona su:

- Povećanje prihoda u šumarstvu i obezbjeđivanje finansijskih sredstava za održivo gazdovanje šumama;
- Povećanje učešća šumarstva i drvne industrije u BDP;
- Razvoj sektora usluga u šumarstvu;
- Mogućnost organizovanja zaštite šuma na većem nivou;
- Mogućnost poboljšanja statusa šuma u zaštićenim područjima.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Rješenja u Nacrtu zakona će imati pozitivan uticaj na razvoj šumarstva i drvne industrije:

- Nacrt direktno rezultira znatnim povećanjem prihoda od šumarstva i povećanjem prihoda državnog budžeta od korišćenja šuma. Najveći dio prihoda društva država kao osnivač će vraćati u budžet, a dodatno imati prihod od PDV-a koji će se naplaćivati prodajom proizvoda od drveta;
 - Osnivanje društva će omogućiti podršku Vlade drvnoj industriji zaključivanjem višegodišnjih ugovora o prodaji drvnih sortimenata, naročito sa drvoprerađivačkim preduzećima usmjerenim na finalizaciju proizvodnje;
 - Rješenja u propisu će povoljno uticati na mala preduzeća koja počinju biznis ili se do sada nijesu mogla razvijati zbog nedostatka sirovine, jer će imati mogućnost ravnopravnog učešća na tržištu drveta, obzirom da će prodaju vršiti društvo. Sada ta mala preduzeća zavise od koncesionara koji jedini imaju pristup resursu;
 - Novo društvo stvara tržišnu konkurenciju u sektoru usluga u šumarstvu, jer će se procentualno veći dio poslova na sječi šuma i transportu drvnih sortimenata vršiti sistemom usluga putem javnih nabavki;
 - Društvo će biti u mogućnosti da plasira ogrijevno drvo u okviru programa koje kreira Vlada za podršku penzionerima i siromašnim slojevima stanovništva.
- Negativni uticaj se odnosi na prihode lokalnih samouprava koje ukidanjem koncesija i prodaje drveta u dubjećem stanju ostaju bez prihoda od koncesionih naknada. Predloženi model kompenzuje tu situaciju na način što će lokalnim upravama biti opredijeljen zakonski dio naknade koji će društvo uplaćivati budžetu države.
- Rješenja u propisu nemaju negativnih uticaja na troškove građanima i privredi. Gazdovanje šumama u privatnom vlasništvu će biti sa većim stepenom zaštite, dok se snabdijevanje drvetom stanovništva u ruralnim područjima nastavlja u kontinuitetu.
- Pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju umanjeње prihoda lokalnih uprava od koncesionih naknada, jer veći budžetski prihodi od šumarstva u njihovoj preraspodjeli vraćanja u budžet iz koga se finansiraju lokalne samouprave mogu pokriti dosadašnji nivo izdvajanja sredstava opštinama.
- Usljed otvaranja poslova za usluge u šumarstva na sječi šuma, izvlačenju drvnih sortimenata iz šume i njihovom transport očekuje se stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu. Takođe se očekuje zasnivanje novih šumarskih preduzeća kao i drvoprerađivačkih pogona u segmentu finalne proizvodnje proizvoda od drveta.
- Društvo će nabavljati opremu i mehanizaciju za sječu i proizvodnju drvnih sortimenata i ostalih proizvoda od drveta (sječka) što znači da će biti u mogućnosti da poveća proizvodnju u sektoru šumarstva, interveniše u slučajevima kada su potrebne hitne sanitarne mjere u šumama i time eliminiše administrativne barijere koje sada opterećuju sektor i dovode do propadanja drvne mase u degradiranim šumama.

Administrativne barijere će dakle biti smanjene na uštrb bolje zaštite i sprovođenja mjera gajenja

šuma.

Biznis barijere poput postojanja monopola koncesionara na drvnu masu iz državnih šuma će biti uklonjene.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**
- **Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.**
- **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.**
- **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?**
- **Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?**
- **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?**
- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**
- **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.**
- **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?**
- **Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.**

Da bi predmetni propis bio sproveden potrebno je u 2023 i 2024. godini obezbijediti sledeća finansijska sredstva:

- Nabavka tehnologije i mehanizacije, opreme i sredstava rada: 9.500.000 eura
- Obrtna sredstva za usluge putem javnih nabavki: 7.770.000 eura (koje je potrebno rezervisati za 2024. godinu)

Sredstva su djelimično obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu u vidu budžetskih rezervi, srednjoročnim planom su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu. Implementacijom zakona stvaraju se novi prihodi budžeta. Prihodi zavise od obima proizvodnje koji može ići do 650.000 m³ bruto drvne mase. U konkretnom, kod projekcije da će u prve dvije godine obim proizvodnje biti 50% od ukupnog etata iz šuma u državnom vlasništvu, projektovani prihodi preduzeća na godišnjem nivou iznose 20,5 miliona eura, po kalkulacijama trenutnih cijena bez PDV-a drvnih proizvoda u Crnoj Gori i regionu (od čega bi se rashodovalo do 12,7 miliona eura za usluge, proizvodne troškove, dohotke zaposlenih i administrativne troškove preduzeća). Prihodi budžeta od PDV bi bili dodatni parametar uspjeha, u konkretnom slučaju ne ulaze u kalkulaciju. Ostali prihodi od šumarstva (naknade koje plaćaju privatni vlasnici šuma, prihodi od maloprodaje u ruralnim područjima, takse za izdavanje uvjerenja o porijeklu, prihodi od nedrvenih šumskih proizvoda), kao i prihodi od usluga koje bi vršilo preduzeće projektuju se na 2,5 miliona eura, što čini ukupne prihode na godišnjem nivou u iznosu cca 23 miliona eura u sektoru šumarstva. Takođe, implementacijom ove politike benefit bi osjetila i drvna industrija kroz bolju i sugurniju dostupnost sirovine za preradu što bi uticalo na rast i razvoj drvne industrije i finalizacije proizvoda a posledično i povećanje učešća šumarstva i drvne industrije u BDP.

Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Obzirom da je cilj formiranja privrednog društva u državnom vlasništvu, koje će ostvarivati

svoje prihode od prodaje proizvoda od drveta iz šuma u državnom vlasništvu, novi model ne predviđa izdvajanje budžetskih sredstava za finansiranje preduzeća.

Takođe, novo preduzeće za gazdovanje šumama će postati poreski obveznik, pa će se po osnovu poreza na dodatnu vrijednost ostvariti novi prihodi budžeta Crne Gore.

Implementacijom propisa je predviđeno donošenje novih akata iz koji bi proizašle konkretne finansijske obaveze nadležnog organa uprave i privrednog društva.

Dakle, ukupni prihodi na godišnjem nivou u sektoru šumarstva od gazdovanja šumama projektuju se na iznos od cca 23 miliona eura, od čega bi prihodi budžeta iznosili cca 7 miliona eura.

Prilikom obračuna prihoda i rashoda korišćena je standardna metodologija u šumarstvu, na bazi prosječnih cijena proizvoda i usluga na tržištima Crne Gore, Srbije, Hrvatske i BiH.

Nijesu postojali problemi u obračunu finansijskih izdataka/prihoda.

Nijesu tražene sugestije Ministarstva finansija i socijalnog staranja na Nacrt zakona.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.**

U pripremi Nacrta zakona nije korišćena eksterna ekspertska podrška. Ista će biti korišćena prilikom izrade Predloga zakona.

7. Monitoring i evaluacija

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**
- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**
- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

Izazov može predstavljati obezbjeđivanje cjelokupnih finansijskih sredstava za početak primjene zakona. Takođe, prepreku može predstavljati nedostatak stručnih kadrova u šumarstvu.

Prilikom primjene propisa društvo će imati preduzimati mjere za popunjavanje kadrova u privrednom društvu tako što su kalkulirane veće bruto plate zaposlenih nego u državnoj upravi i stimulacije po osnovu radnog učinka.

Ključni indikatori kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su:

- ostvarena proizvodnja u šumarstvu;
- ostvareni prihodi društva od djelatnosti šumarstva;
- učešće šumarstva i drvne industrije u BDP;
- bolji sistem zaštite šuma, naročito u privatnom vlasništvu;
- unaprijeđeno upravljanje šumama u zaštićenim područjima.

Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa biće zaduženo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Datum i mjesto:

Podgorica, 21.04.2023. godine



Starješina

Vladimir Joković