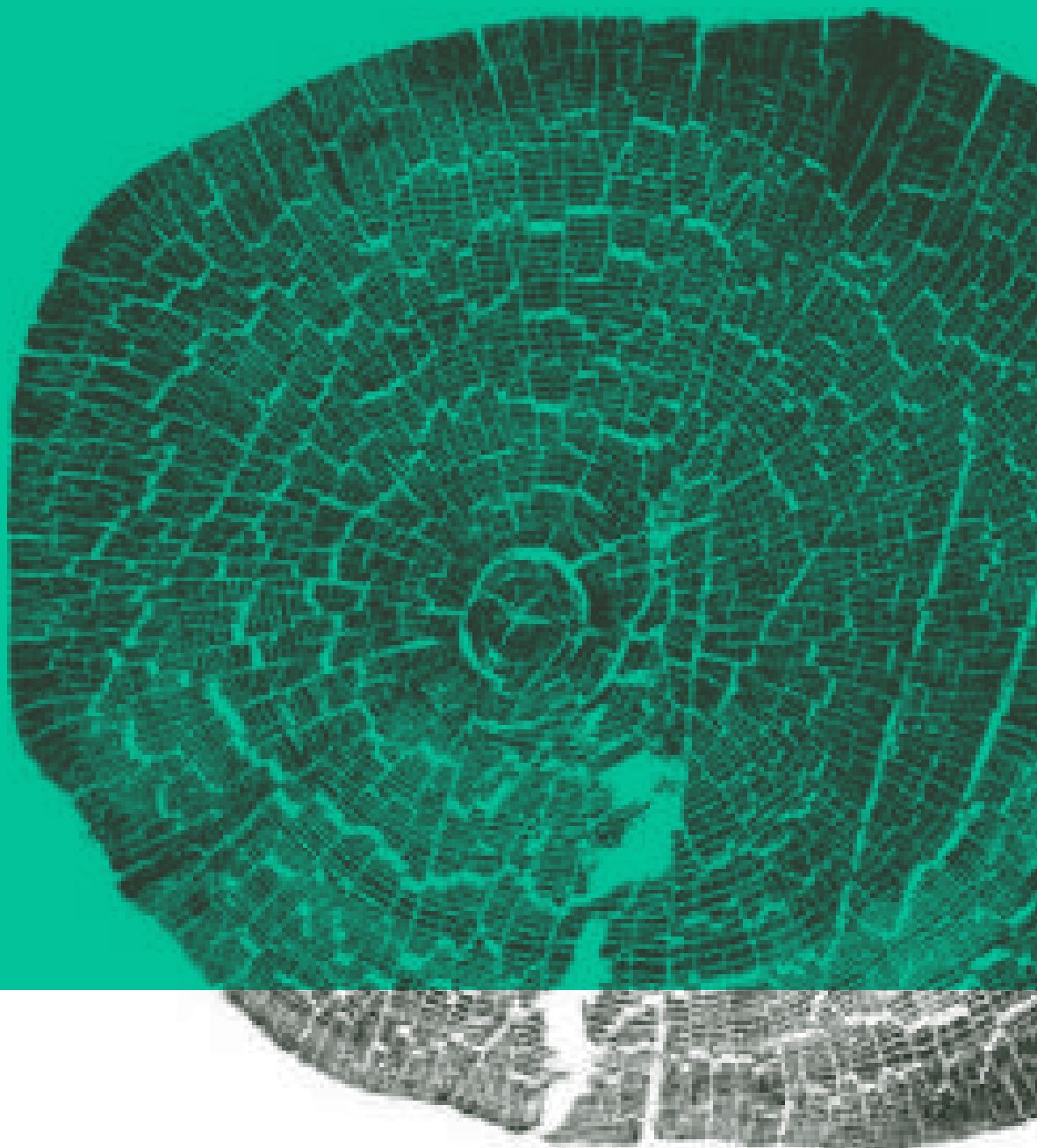


# Анализа од областа на управувањето и одржливото користење на шумите во РСМ

Септември, 2022



# Анализа од областа на управувањето и одржливото користење на шумите во РСМ

## Проект

Граѓанските организации во акција за климата

## Спроведувачи

Проектот го спроведува Центарот за истражување и информирање на животната средина Еко-Свест во соработка со Македонското здружение на млади правници-МЗМП и Организацијата за поврзување на природни вредности и луѓе – ЦНВП.

## Автори

Д-р Жарко Алексов и М-р Милорад Андријески

## Редакција

Јасна Оровчанец Аранѓеловиќ, МЗМП

## Лектура

Елена Попетревска

## Графички дизајн

Харис Муриќ

Скопје, Септември 2022 година



Оваа анализа е подготвена во рамките на проектот „Граѓанските организации во акција за климата“, поддржан од Шведската меѓународна агенција за развојна соработка – СИДА. Изразените ставови и мислења се на авторите на оваа анализа и нужно не ги одразуваат ставовите и мислењата на донаторот и на владата на Шведска.

# СОДРЖИНА

<b>ЛИСТА НА КРАТЕНКИ</b>	<b>1</b>
<b>1. ВОВЕД</b>	<b>3</b>
1.1 Структура на анализа	3
1.2 Која е целта на оваа анализа?	4
1.3 Методолошки пристап	4
<b>2. РЕЛЕВАНТНА ДОМАШНА ПРАВНА РАМКА</b>	<b>6</b>
<b>3. МЕЃУНАРОДНИ МЕХАНИЗМИ ЗА ЗАШТИТАТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА</b>	<b>10</b>
3.1 Улогата на Европскиот суд за човекови права и Европскиот суд на правдата во заштитата на животната средина	10
3.1.1 ЕСЧП и неговото значење во заштитата на животната средина	10
3.1.2 Еколошки фактори што може да влијаат на индивидуалните права од ЕКЧП	11
3.1.3 Опсегот на примена на Европската конвенција за човекови права во заштитата на животната средина	12
3.1.4 Јуриспруденцијата на ЕСЧП со фокус на заштитата на шумите	14
3.2 Европскиот суд на правдата (ЕСП) и неговото значење во заштитата на животната средина	15
3.2.1 Јуриспруденцијата на ЕСП со фокус на заштитата на шумите	16
3.3 Улогата, пристапот и разликите помеѓу ЕСЧП и ЕСП во заштитата на животната средина	18
<b>4. ОРГАНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОСТАВЕНОСТ</b>	<b>19</b>
4.1 КОЈ Е КОЈ – Институционална поставеност и функционирање на шумарскиот сектор	19
4.2 Субјекти што управуваат со шумите во заштитените подрачја	26
<b>5. СОСТОЈБИ ВО СЕКТОРОТ ШУМАРСТВО</b>	<b>28</b>
5.1 Преглед на шумарски сектор, шумски ресурс и нивни функции	28
5.2 Други шумски производи	32
5.3 Други шумски функции или екосистемски услуги	32
5.4 Национален совет	33
<b>6. ПЛАНИРАЊЕ ВО ШУМАРСТВОТО</b>	<b>33</b>
6.1 Стратегија за одржлив развој на шумарството	33
6.2 Општ план за стопанисување на шумите во РСМ	34
6.3 Национална инвентаризација	35
6.4 Стопанисување приватни шуми	36
6.5 Репродукција на шумите	38
6.6 Користење на шумите – Организација на шумското производство и продажба на дрвната маса во ЈПНШ	38
<b>7. ЗАШТИТА НА ШУМИТЕ</b>	<b>42</b>
7.1 Шумски пожари	42
7.2 Реонско чување на шумите – Шумочуварска служба во ЈПНШ	44
<b>8. УРЕДУВАЊЕ НА ШУМИТЕ</b>	<b>46</b>
8.1 Изработка на Посебни планови за стопанисување на ШСЕ	46
<b>9. СЕМАФОР ЗА УСОГЛАСЕНОСТ</b>	<b>47</b>
9.1 Препораки и план за подобрување	50
<b>10. ПОТРЕБА ЗА РЕФОРМИ</b>	<b>51</b>
АНЕКС 1 – Модел на конкурентски сили и PESTLE анализа	55

# ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

**АПН** – Анализа на празнини и недостатоци

**ДИШЛ** – Државен инспекторат за шумарство и ловство

**ЕУ** – Европска Унија

**ЕК** – Европска комисија

**ЕСЧП** – Европски суд за човекови права

**ЕКЧП** – Европска конвенција за човекови права

**ЕСП** – Европскиот суд на правдата

**ЗШ** – Закон за шуми

**ЈПНШ** – Јавно претпријатие „Национални шуми“

**КДШ** – Компанија за државни шуми

**МЖСПП** – Министерство за животна средина и просторно планирање

**МВР** – Министерство за внатрешни работи

**МЗШВ** – Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

**РСМ** – Република Северна Македонија

**СИДА** – Шведската меѓународна агенција за развојна соработка

**СПШ** – Сопственици на приватни шуми

**СШП** – Сектор за шумска полиција

**СШЛ** – Сектор за шумарство и ловство

**ЦНВП** – Организација за поврзување на природни вредности и луѓе

**„ФРЛИ ДЛАБОКО ПОГЛЕД  
КОН ПРИРОДАТА, ЗА СЕ  
ДА СПОЗНАЕШ ПОДОБРО“**

АЛБЕРТ АЈНШТАЈН

# 1. ВОВЕД

Оваа анализа е направена во рамките на проектот „Граѓанските организации во акција за климата“, поддржан од Шведската меѓународна агенција за развојна соработка – СИДА, а спроведуван од Центарот за истражување и информирање за животната средина „Еко-свест“ Скопје, Македонското здружение на млади правници и Организацијата за поврзување на природни вредности и луѓе – ЦНВП. Општата цел на проектот е зајакнување на улогата на граѓанското општество во процесот на декарбонизација, трансформација и обнова на општеството, за создавање чиста животна средина, поттикнување на зелената економија и подобрување на здравјето на граѓаните во државата.

## 1.1 Структура на анализата

Анализата се состои од три интегрални дела. Првиот дел содржи мапирање и правна процена на националното и меѓународното законодавство и регулатива, за да се обезбеди јасна систематизација на релевантната регулатива и да се идентификуваат обврските на државните институции поврзани со секторот за управување и одржливо користење на шумите. Истовремено овој дел се осврнува и на принципите што ја засноваат заштитата на животната средина, а кои произлегуваат од праксата на ЕСЧП како и Европскиот суд на правдата – ЕСП<sup>1</sup>. Авторите се потрудија да ги селектираат и анализираат најрелевантните случаи на темата што се обработува. Јазикот користен во овој дел е јасен и едноставен, задржувајќи ја притоа легалистичката прецизност и доследност на аргументацијата на ЕСЧП и ЕСП. Тие целат да дадат увид во механизмите што им се достапни на граѓанските организации и активистите за заштита на животната средина со посебен фокус на заштита на шумите.

Вториот дел од анализата се фокусира на институционалната поставеност и функционирањето на шумарскиот сектор. Овој дел дава преглед на клучните институции, нивните ингеренции, корелации, но и предизвиците со кои се соочуваат во управувањето и одржливото користење на шумите. Авторите даваат и преглед на шумарскиот сектор, шумските ресурси, нивните функции, како и на планирањето, заштитата и уредувањето на шумите во Северна Македонија.

Третиот дел се фокусира на презентирање Матрица за оценка дали се донесени и објавени предвидените стратегии, планови и програми и дали нивното спроведување има соодветен надзор. Оваа Матрица или „Семафор за усогласеност“ е алатка што треба визуелно да ги прикаже состојбите во определен ентитет или, во конкретниов случај – секторот шумарство и има цел да ги покаже состојбите во три дела: стратешка усогласеност, организациски капацитети и извршување задачи заради остварување резултати во секторот шумарство. Во овој дел од анализата се презентирани и реформските чекори што се преземени во насока на подобрување на состојбите во шумарскиот сектор.

Конечно, во Анекс 1 кон овој документ е прикажан и Моделот на конкурентни сили, кој претставува важна алатка што се користи за да се анализира конкурентноста во индустријата, односно во нејзин определен сектор. Авторите направија и PESTEL анализа, која ги идентификува и анализира критичните двигатели на промени надвор од секторот и претставува евалуација за да се разгледа целта, карактеристиката или плановите во насока на подобрување на состојбите во овој сектор.

<sup>1</sup> Европскиот суд на правдата го интерпретира правото на Европската Унија (ЕУ) и се применува во сите нејзини земји членки. Судот решава спорови помеѓу националните влади и институциите на ЕУ, отука Република Северна Македонија како идна членка ќе биде под негова јурисдикција од моментот на официјалното членство во Унијата. Сепак, праксата на ЕСП има огромно значење во еволуцијата и функционирањето на ЕУ и пресудите донесени од областа на заштитата на животната средина во иднина ќе имаат примена и во нашата земја.

## 1.2 Која е целта на оваа анализа?

Анализата во прилог има две цели:

1. Анализата од областа на управувањето и одржливото користење на шумите треба да претставува водич на националното законодавство за граѓанскиот сектор, со што ќе се подобрат капацитетите на граѓанските организации за застапување и следење на правните процеси поврзани со оваа област. Оваа цел е во тесна корелација со една од посебните цели на проектот за поттикнување учество на граѓанските организации во носењето на одлуките поврзани со климатските промени, како и преку подобрување на капацитетите, знаењата и вештините, пружање поддршка на граѓанските организации за преземање активности на локално ниво.

2. Втората цел на анализата е да се зголеми свеста не само на граѓанските организации и пошироката јавност, чии права честопати се прекршуваат индиректно преку незапирливото уништување на животната средина, туку и на судската, извршната и законодавната власт, кои треба да имаат далеку поголема и проактивна улога во унапредувањето на состојбите во заштитата на животната средина.

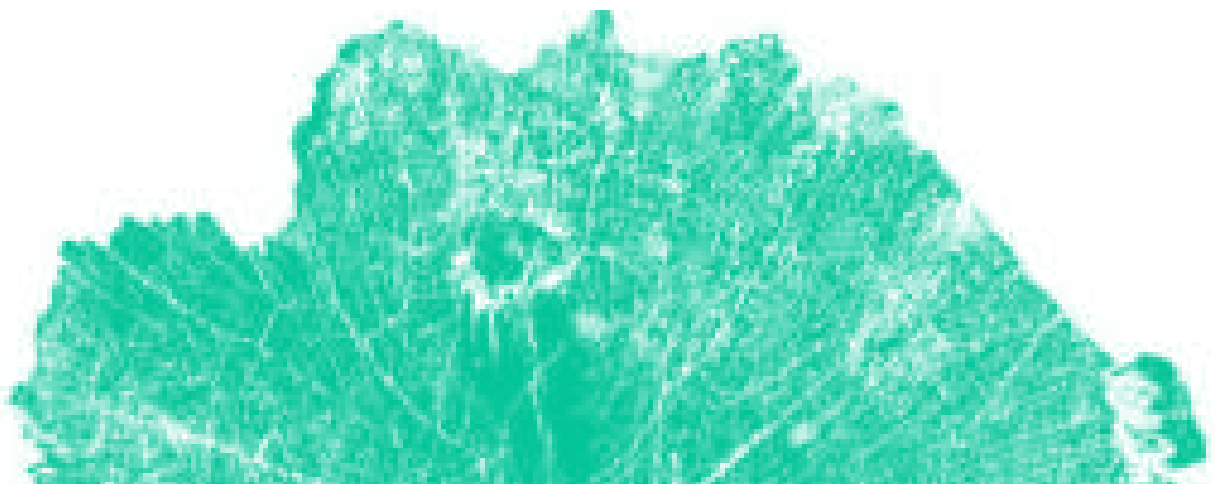
## 1.3 Методолошки пристап

Истражувањето и подготовката на анализата се спроведоа во периодот јули-септември 2022 година. Податоците содржани во оваа анализа се документирани користејќи ги методот на анализа и синтеза со детален опис и сликовито претставување на резултатите од истражувањето. За споредување на податоците од релевантните документи со податоците добиени од практичното функционирање на институциите од секторот шумарство користен е компаративниот метод. Комбинација од компаративен и дескриптивен метод е користена при споредување и опис на организациската структура на слични институции во државата. Ефикасноста на институциите се анализираше преку следење статистички податоци за работата на институциите во рамките на извршувањето на нивните задачи заради остварување резултати за која цел се основани и постојат.

Податоците и наодите што се презентирани во анализата се добиени преку следните извори на податоци:

### I. Релевантни домашни и меѓународни документи

Анализирани беа голем број документи, меѓу кои: Уставот на РСМ, релевантни законски и подзаконски прописи од областа, стратегии, планови, годишни извештаи, програми за работа, како и меѓународни извори со посебен фокус на јуриспруденцијата на Европскиот суд за човекови права и Европскиот суд на правдата.



## II. Интервју со претставници на шумарскиот сектор

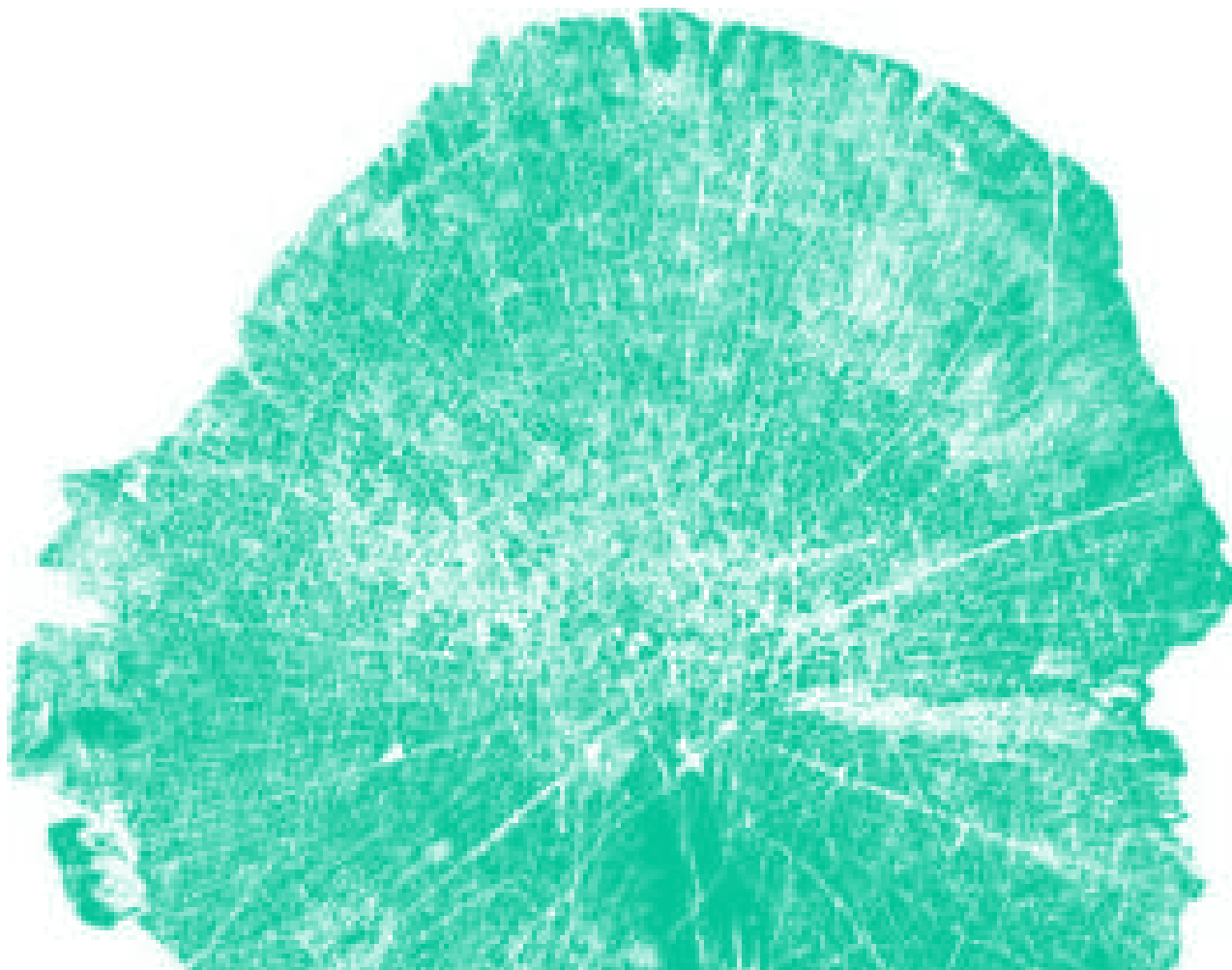
Направените непосредни интервјуа имаат неколку цели:

- Се добива директна слика за состојбите во општината преку непосреден контакт со органите и вработените во секторот шумарство;
- Претставуваат алатка за синтетизирање на податоците и пополнување на празнините што се појавуваат преку другите методи.

За изготвувањето на оваа Анализа извршено е интервјуирање на пет лица, активно вклучени во разни области поврзани со шумарскиот сектор: тројца со звање дипломиран шумарски инженер, еден раководител во локален сектор во МВР и еден доктор по шумарски науки, долгогодишен професор на Факултетот за шумарски науки, пејзажна архитектура и екоинженеринг „Ханс Ем“ при УКИМ во Скопје.

За комплетирање на Анализата значајни беа и разговорите со повеќе инженери, шумарски техничари, шумочувари, работници и административни работници вработени во ЈП „Национални шуми“ и националните паркови, вработени во невладиниот сектор, шумски полицајци, припадници на МВР, шумски работници, сопственици и вработени во приватни претпријатија што се занимаваат со шумско-културни работи и трговија со дрво и дрвни сортименти, сопственици на приватни шуми, екоактивисти, како и шумарски инженери вработени во други дејности.

На крајот на истражувањето се примени методот на синтеза. Преку него сите поединечни сознанија и заклучоци беа сублимирани и беше донесен општ наод по однос на индикаторите за добро управување. Од тој наод беа изработени и препораките.





## 2. РЕЛЕВАНТНА ДОМАШНА ПРАВНА РАМКА

Сите природни богатства на Републиката, растителниот и животинскиот свет, добрата во општа употреба, како и предметите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон се добра од општ интерес за Републиката и уживаат посебна заштита<sup>2</sup>.

Шумите како природно богатство се добро од општ интерес за Република Северна Македонија и уживаат посебна заштита. Планирањето, управувањето, стопанисувањето и чувањето на шумите и шумското земјиште се дејности од јавен интерес<sup>3</sup>.

Овие одредби од **Уставот на РСМ** и **Законот за шуми** (Сл. В. на РСМ бр.64/09, 24/11, 53/11, 25/13, 79/13, 147/13, 43/14, 160/14, 33/2015, 44/2015, 147/2015, 7/2016 и 39/2016) јасно дефинираат дека Република Северна Македонија гледа на шумите како на национално богатство, ресурс што дава материјални добра, но и многу други придобивки, како различни заштитни функции, зачувување на биолошката разновидност, апсорпција на јаглерод диоксид, производство на кислород, заштита на водите, ублажување на климатските промени и подобрување на квалитетот на животната средина. Шумите исполнуваат производствени, еколошки и социјални функции, кои се од огромно значење за националната економија и општеството, особено во руралните и планински подрачја.

**Законот за шуми** и кореспондентните подзаконски акти ги уредува заедничкиот интерес во шумите, јавниот интерес во шумарските дејности, категориите на сопственост на шумите, администрирањето, управувањето, функциите, намената и друго.

Законот и придружните подзаконски акти се основната рамка преку која се дефинира заедничкиот интерес врз шумите, особено планирањето, управувањето, стопанисувањето и чувањето на шумите како природно богатство и шумското земјиште, остварувањето на општокорисните функции на шумите, правото и обврските на користење на шумите, финансирањето, како и други прашања од значење за шумите и шумското земјиште по принципот на биолошка, економска, социјална и еколошка прифатливост.

Законот за шумарска и ловна инспекција ги уредува начелата на инспекциски надзор, овластувања и организација на инспекцискиот надзор, положба, услови за работа, постапки за инспекциски надзор и други прашања поврзани со инспекцискиот надзор. Ваков посебен закон за шумарска и ловна инспекција, всушност, говори за фактот дека на шумите и ловството се става поголемо внимание во законодавството на РСМ. Законот пропишува релативна независност во рамките на Министерството, бидејќи ДИШЛ е одговорен пред Владиниот инспекциски совет. Како дополнителен исклучок во РСМ е и тоа што законот овозможува инспекторите да бидат овластени да носат оружје додека не пропишува директорот на ДИШЛ да поседува диплома од шумарскиот факултет, што не е во согласност со Законот за шуми и потребите на шумарската струка за таа позиција.

<sup>2</sup> Устав на Република Северна Македонија, член 56, став 1

<sup>3</sup> Закон за шумите, „Сл. весник на РСМ“ \*бр. 64/09, 24/11, 53/11, 25/13, 79/13, 147/13, 43/14, 160/14, 33/15, 44/15, 147/15, 7/16 и 39/16)

**Законот за шумарска и ловна инспекција**<sup>4</sup> не содржи одредба за задолжителна соработка на шумарската инспекција со шумската полиција, ниту со шумочуварската служба на субјектите што стопанисуваат шуми во државна сопственост, па ова претставува една од системските причини за севкупната неефикасност на заедничката функција за надзор, чување и контрола на шумите.

**Законот за шумарска и ловна инспекција** ги уредува начелата на инспекциски надзор, овластувања и организација на инспекцискиот надзор, положба, услови за работа, постапки за инспекциски надзор и други прашања поврзани со инспекцискиот надзор. Ваков посебен закон за шумарска и ловна инспекција, всушност, говори за фактот дека на шумите и ловството се става поголемо внимание во законодавството на РСМ. Законот пропишува релативна независност во рамките на Министерството, бидејќи ДИШЛ е одговорен пред Владиниот инспекциски совет. Како дополнителен исклучок во РСМ е и тоа што законот овозможува инспекторите да бидат овластени да носат оружје додека не пропишува директорот на ДИШЛ да поседува диплома од шумарскиот факултет, што не е во согласност со Законот за шуми и потребите на шумарската струка за таа позиција. Законот за шумарска и ловна инспекција не содржи одредба за задолжителна соработка на шумарската инспекција со шумската полиција, ниту со шумочуварската служба на субјектите што стопанисуваат шуми во државна сопственост, па ова претставува една од системските причини за севкупната неефикасност на заедничката функција за надзор, чување и контрола на шумите.

Интересни за оваа анализа се и неколку прописи што се испреплетуваат во своите сфери на интерес.

**Законот за репродуктивен материјал од шумски видови дрвја**<sup>5</sup> го регулира прашањето на признавањето на основниот материјал, производството, прометот и употребата на репродуктивниот материјал од шумски и декоративни видови дрвја. Овој закон се смета дека е делумно усогласен со Директивата на ЕУ 105/1999 за промет на шумски репродуктивен материјал и содржи соодветна правна основа за регулирање на репродукцијата на шумите и генетските ресурси на земјата.

**Законот за заштита на природата**<sup>6</sup> ги уредува заштитата на природата преку заштита на биолошката и пределската разновидност и заштитата на природното наследство, во заштитени подрачја и надвор од заштитени подрачја, како и заштитата на природни реткости, и притоа врз употребата на природните богатства за економски цели, покрај одредбите на овој закон, се применуваат и одредбите на посебните закони. Принципот на интеграција на биолошката разновидност во секторите за управување со природните ресурси и принципот на соработка со секторите сè уште не се соодветно вклучени во соодветните одредби од Законот и практиката. Законот не содржи конкретни одредби што се однесуваат на шумите, туку само одредби што се повикуваат на Законот за шуми.

**Законот за ловство**<sup>7</sup> ги регулира одгледувањето и заштитата на дивеч, планирањето за управување со лов, управувањето со ловишта и дивеч во нив, ловчките активности и постапки и употребата на дивечот. Законот е речиси целосно усогласен со директивите на ЕУ за живеалишта и птици. Концесиониот систем за управувањето со ловот предвиден во законот црпи инспирација од црногорските и словенечките решенија. Главен идентификуван проблем за имплементирање на Законот е комерцијализацијата на концесиите за лов, кои им се доделуваат главно на приватни правни лица, што индиректно предизвикува превисок притисок на популациите на дивечот што се ловат со огнено оружје. Со тоа се загрозува статусот на одржливост на популациите и зачувувањето на видовите.

<sup>4</sup> Од 2008 година, со измените до 2018 година

<sup>5</sup> Од 2007 година, изменет во 2011 и 2016 година

<sup>6</sup> Од 2004 година, со измени од 2006 - 2013 година. Со донесување на Законот, Законот за националните паркови (1980 година, со измени во 1990 и 1993 година) престана да важи.

<sup>7</sup> Од 2009 година, дополнително изменет во 2011, 2012, 2013 и 2015 година

Со **Законот за животната средина** се уредуваат правата и должностите на Република Северна Македонија, на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, како и правата и должностите на правните и на физичките лица, во обезбедувањето услови за заштита и за унапредување на животната средина, заради остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина, а притоа на заштитата и унапредувањето на квалитетот и состојбата на медиумите на животната средина: почвата, водата, воздухот; на областите на животната средина, на биолошката разновидност и други природни богатства, како и на заштитата на озонската обвивка и заштитата од негативното влијание на човекот врз климатскиот систем, покрај одредбите од овој закон се применуваат и одредбите на законите за одделни медиуми и области на животната средина (во натамошниот текст: посебни закони).

**Законот за земјоделство и рурален развој** овозможува инвестиции во шумарството и други шуми и инвестиции поврзани со дрво според двете мерки: „Подобрување на економската вредност на шуми“ и „Инвестиции во инфраструктура за развој на земјоделството, шумарството и водостопанството“.

Од другите прописи треба да се споменат **Кривичен законик, Закон за вработените во јавниот сектор, Закон за административни службеници, Закон за јавни претпријатија, Закон за трговските друштва** итн.

Во моментот на изготвување на анализата, во различни степени и фази на подготовка се и следните поважни предлог-закони:

**Нов закон за шуми.** Новиот закон треба да ги сублимира резултатите од институционалните реформи во шумарството и претставува одговор на барањата за имплементирање на соодветното законодавство на ЕУ. Новиот закон за шуми треба да ги почитува правата на сопственост и стопанисување на шумите на СПШ според европски стандарди (што сега не е случај) и да се заснова на демократски, пазарни и социјални начела. Нивните законски обврски треба да се постават на сразмерен и изводлив начин, како и да се почитува соодветната рамнотежа помеѓу советодавната и санкционирачката улога на државата.

**Нов закон за агенција за шуми.** Согласно законодавната пракса на Република Северна Македонија за формирање и дефинирање основа за одредени министерски или владини тела или служби со посебни закони, како што е Државниот инспекторат за шумарство и ловство, истата пракса може да се очекува и за новата агенција за шуми. Ова особено ќе биде случај ако Агенцијата за шуми го следи целосно интегрираниот модел, односно ако ја вклучува шумската и ловната инспекција, шумската полиција и шумочуварската служба. Во тој случај, само одговорноста на Агенцијата ќе биде регулирана со Законот за шуми, додека задачите и другите прашања ќе бидат дел од новиот закон за Агенција за шуми. Следствено, треба соодветно да се адаптира и Законот за организација и работа на органите на државната управа.

Од наведеното може да се заклучи дека правната рамка во овој сектор изобилува со мноштво прописи, од кои дел се директно поврзани со секторот, а дел гравитираат и индиректно се поврзани со секторот шумарство. Иако до одреден степен постои комплементарност на сите овие прописи, таа неретко резултира и со преклопување, но и колизија на правните норми помеѓу два или повеќе прописи што уредуваат различни сегменти од областа на заштитата, управувањето и одржливото користење на шумите.

Со **Законот за животната средина** се уредуваат правата и должностите на Република Северна Македонија, на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, како и правата и должностите на правните и на физичките лица, во обезбедувањето услови за заштита и за унапредување на животната средина, заради остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина, а притоа на заштитата и унапредувањето на квалитетот и состојбата на медиумите на животната средина: почвата, водата, воздухот; на областите на животната средина, на биолошката разновидност и други природни богатства, како и на заштитата на озонската обвивка и заштитата од негативното влијание на човекот врз климатскиот систем, покрај одредбите од овој закон се применуваат и одредбите на законите за одделни медиуми и области на животната средина (во натамошниот текст: посебни закони).

**Законот за земјоделство и рурален развој** овозможува инвестиции во шумарството и други шуми и инвестиции поврзани со дрво според двете мерки: „Подобрување на економската вредност на шуми“ и „Инвестиции во инфраструктура за развој на земјоделството, шумарството и водостопанството“.

Од другите прописи треба да се споменат **Кривичен законик, Закон за вработените во јавниот сектор, Закон за административни службеници, Закон за јавни претпријатија, Закон за трговските друштва** итн.

Во моментот на изготвување на анализата, во различни степени и фази на подготовка се и следните поважни предлог-закони:

**Нов закон за шуми.** Новиот закон треба да ги сублимира резултатите од институционалните реформи во шумарството и претставува одговор на барањата за имплементирање на соодветното законодавство на ЕУ. Новиот закон за шуми треба да ги почитува правата на сопственост и стопанисување на шумите на СПШ според европски стандарди (што сега не е случај) и да се заснова на демократски, пазарни и социјални начела. Нивните законски обврски треба да се постават на сразмерен и изводлив начин, како и да се почитува соодветната рамнотежа помеѓу советодавната и санкционирачката улога на државата.

**Нов закон за агенција за шуми.** Согласно законодавната пракса на Република Северна Македонија за формирање и дефинирање основа за одредени министерски или владини тела или служби со посебни закони, како што е Државниот инспекторат за шумарство и ловство, истата пракса може да се очекува и за новата агенција за шуми. Ова особено ќе биде случај ако Агенцијата за шуми го следи целосно интегрираниот модел, односно ако ја вклучува шумската и ловната инспекција, шумската полиција и шумочуварската служба. Во тој случај, само одговорноста на Агенцијата ќе биде регулирана со Законот за шуми, додека задачите и другите прашања ќе бидат дел од новиот закон за Агенција за шуми. Следствено, треба соодветно да се адаптира и Законот за организација и работа на органите на државната управа.

Од наведеното може да се заклучи дека правната рамка во овој сектор изобилува со мноштво прописи, од кои дел се директно поврзани со секторот, а дел гравитираат и индиректно се поврзани со секторот шумарство. Иако до одреден степен постои комплементарност на сите овие прописи, таа неретко резултира и со преклопување, но и колизија на правните норми помеѓу два или повеќе прописи што уредуваат различни сегменти од областа на заштитата, управувањето и одржливото користење на шумите.

# 3. МЕЃУНАРОДНИ МЕХАНИЗМИ ЗА ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

## 3.1 Улогата на Европскиот суд за човекови права и Европскиот суд на правдата во заштитата на животната средина

Овој дел од анализата ја разгледува судската практика на двата регионални суда – Европскиот суд за човекови права (понатаму ЕСЧП) и Европскиот суд на правдата на Европската Унија (понатаму ЕСП), која се однесува на односот помеѓу човековите права и животната средина.

Судската практика на ЕСЧП и правото на ЕУ не признаваат изрично право на здрава животна средина. Сепак, разработен е значаен корпус на јуриспруденција и законодавство со цел индивидуите да се заштитат од ризикот на опасна животна средина. Ова генерално не се однесува на заштитата на самата животна средина, туку на заштитата на индивидуите и нивните интереси, вклучително нивната приватност, дом и благосостојба. Здравата животна средина може да се разбере како предуслов за уживање на правата заштитени со Европската конвенција за човекови права. Високите еколошки стандарди на ЕУ исто така придонесуваат за гарантирање здрава животна средина за уживање на човековите права.

### 3.1.1 ЕСЧП и неговото значење во заштитата на животната средина

Во последниве години, се забележува растечки тренд кај луѓето и организациите да го користат неспоредливиот европски систем за заштита на човековите права за да помогнат во справувањето со еколошките проблеми.

Голем број меѓународни правни стандарди развиени од Советот на Европа - особено Европската конвенција за човекови права, Европската социјална повелба и Бернската конвенција за зачувување на европскиот див свет и природните живеалишта - успешно се повикани за да се помогне да се постигне напредок во прашањата за животната средина<sup>8</sup>.

Европскиот суд за човекови права досега пресуди во околу 300 случаи поврзани со животната средина, применувајќи концепти како што се правото на живот, слободата на говорот и семејниот живот за широк спектар на прашања, вклучувајќи загадување, вештачки или природни катастрофи и пристап до информации за животната средина.

<sup>8</sup> <https://www.coe.int/en/web/portal/human-rights-environment>

Европската конвенција за човекови права сè повеќе се користи од страна на активистите на национално ниво за да ги поттикнат владите да преземат понатамошни чекори за справување со климатските промени и деградацијата на природната средина.

### 3.1.2 Еколошки фактори што можат да влијаат на индивидуалните права од ЕКЧП

Европската конвенција за човекови права не предвидува посебно право на здрава животна средина. Сепак, судската практика на Судот укажува дека широк спектар на фактори може да имаат влијание и импакт на индивидуалните права од Конвенцијата како што се бучавата од аеродромите, индустриското загадување, загадувањето на воздухот и водата, депониите и сл. Еколошките фактори можат да влијаат на индивидуалните права од Конвенцијата на три различни начини:

# 1

**Човековите права заштитени со Конвенцијата може да бидат директно погодени од неповолни еколошки фактори**

(На пример, токсични мириси од депонија, фабрика и сл. може да имаат негативно влијание врз здравјето на индивидуите)

# 2

**Неповолните еколошки фактори можат да доведат до одредени процесни права на засегнатите индивидуи**

# 3

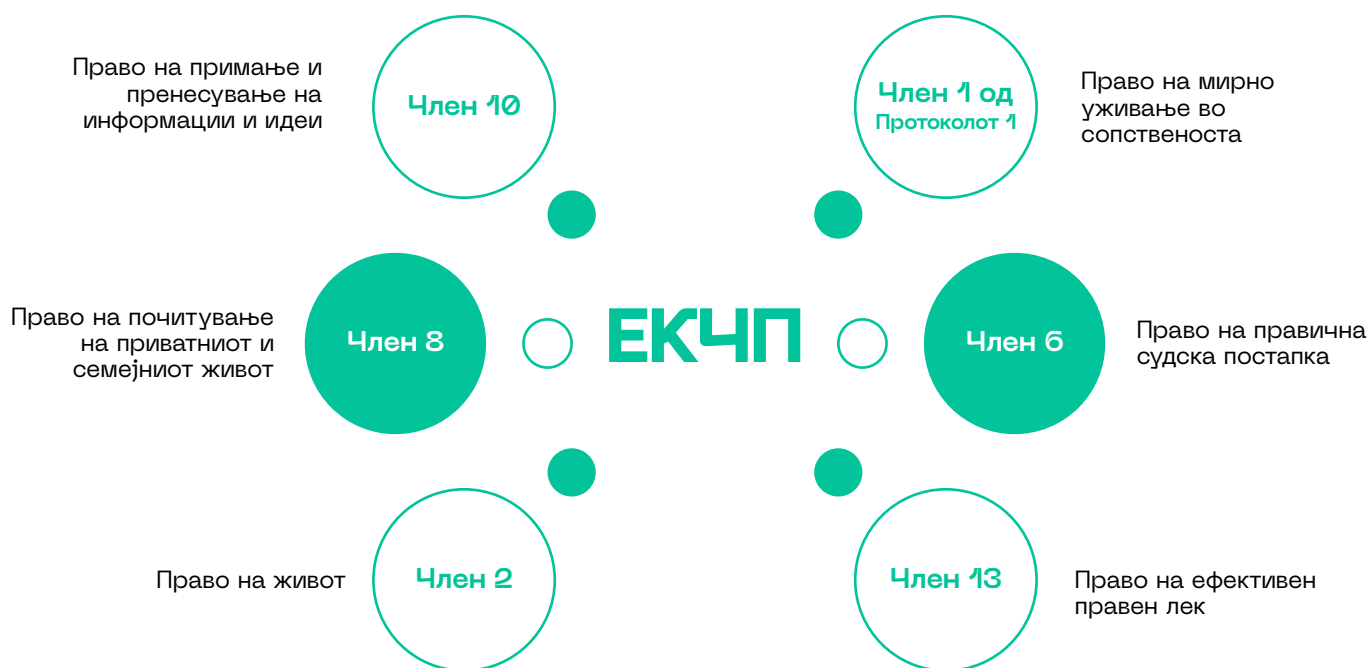
**Заштитата на животната средина може да е легитимна цел која во соодветни случаи оправдува ограничување на одредени права, вклучувајќи го правото на приватен живот и правото на сопственост**



### 3.1.3 Опсегот на примена на Европската конвенција за човекови права во заштитата на животната средина

Европската конвенција за човекови права не предвидува посебно право на здрава животна средина, но ЕСЧП прифати индиректно признавање на еколошките прашања при заштитата на основните права од Конвенцијата. ЕСЧП со текот на годините покажа голема креативност во користење поголем број членови од Конвенцијата во насока на заштита на животната средина. ЕСЧП во оваа смисла наоѓа примена на Конвенцијата во својата судска практика и се осврнува на прашањата поврзани со животната средина во случај на најразлични извори на загадување, протегајќи се од заштита од бучава, преку различни облици на индустриско загадување, нуклеарни активности, управување со отпад, урбан развој, па сè до природни непогоди и поплави и го адресира и ризикот од повреда, а не само примената на Конвенцијата за веќе материјализирани штети.

Судската практика на ЕСЧП се осврнува на прашањата поврзани со животната средина како компоненти на следните членови од Конвенцијата:



Инфографикот го прикажува опсегот во употребата на членовите од Конвенцијата во случаи кога ЕСЧП се осврнува на прашања поврзани со животната средина. Од анализираната практика се заклучува дека од толкувањето на **членот 1 од Протоколот број 1** од страна на ЕСЧП произлегува дека заштитата на индивидуалното право на мирно уживање во сопственоста може да бара јавните власти да обезбедат одредени еколошки стандарди, што подразбира не само должност на јавните власти да не се мешаат, туку може да се бара и преземање позитивни мерки за заштита на ова право, особено кога постои директна врска помеѓу мерките што барателот може легитимно да ги очекува од властите и неговото ефективно уживање во сопствениот имот.

ЕСЧП го смета **членот 2** за пресуден во остварување на другите права од Конвенцијата. Сепак, Судот е рестриктивен во разгледувањето на членот 2 за прашања поврзани со животната средина. Има само неколку случаи во кои Судот утврдил повреда на членот 2 во овој контекст, имено кога апликантите биле изложени на опасни активности или природни катастрофи.

За примена на **членот 6** во контекст на заштита на животната средина, за ЕСЧП мора да постои доволно директна врска помеѓу спорниот проблем со животната средина и граѓанското право за кое се тврди дека е повредено. Во однос на процедуралното право на ефективен правен лек (член 13), овој член најчесто се користи во корелација со други членови од Конвенцијата, поконкретно во ситуации кога поради еколошки штетни активности дошло до повреда на правото на живот (член 2); правото на почитување на приватниот и семејниот живот (член 8) или правото на сопственост (член 1 од Протоколот бр 1), а апликантот тврди дека во рамките на внатрешното право немал на располагање ефективен правен лек со кој би ги заштитил тие права.

**Членот 8** од Конвенцијата е главниот инструмент на Судот што се користи за заштитата на животната средина и притоа е развиена значителна практика за оваа проблематика врз основа на овој член. Овој член се толкува помалку рестриктивно одошто е толкувањето на **членот 2** од Конвенцијата. Според Судот правото на почитување на домот не го вклучува само правото на фактичка физичка област, туку и на тивко уживање во оваа област во разумни граници што е значајно, особено во случаите поврзани со високото ниво на бучавост, која го нарушува токму овој аспект од уживањето на правото што произлегува од овој член. Отука, Судот прифаќа различни извори на повреди како повреда на членот 8, а имено тој може да опфати различни видови загадувања: загадување на воздухот<sup>9</sup>, бучава<sup>10</sup>, нуклеарно влијание<sup>11</sup>, загадување на снабдувањето со вода<sup>12</sup>, употреба на пиротехника<sup>13</sup> и сл.

**Членот 10**, кој го штити правото на примање и на пренесување информации за прашања од општ јавен интерес, е најчесто користен во ситуации што се однесуваат на слободата на изразување на лицата и организациите што се занимаваат со заштита на животната средина. Јавните авторитети не можат да го ограничат правото на лицето да прима информации за ризици и штети по животна средина од здруженија или поединци што сакаат да ги шират во јавноста, и ограничувања од властите во овој дел се можни сè додека се пропишани со закон и следат одредена легитимна цел.

Интересна е примената и на **членот 3** од страна на ЕСЧП во контекст на животната средина. Судот има испитувано во случаи во кои поединци изјавиле дека загадувањето или непријатните влијанија во животната средина на кои биле изложени конституираат повреда на членот 3. Во многу такви случаи, Судот пресудил дека не било утврдено дека прагот на сериозност бил достигнат за применливоста на таа одредба. Сепак, би било корисно да се разгледа судската пракса за условите на притвор во овој контекст. Од таа судска пракса произлегува дека изложеноста на затвореник на загадувачи, непријатности во животната средина или загадена затворска средина е најмалку фактор што треба да се земе предвид при оценувањето на случаите од аспект на членот 3 од Конвенцијата. Практично во сите случаи за кои станува збор, пасивното пушење било комбинирано со други физички фактори како што се пренатрупаните и нехигиенските услови.

<sup>9</sup> ECtHR, Surugiu v. Romania, 20 April 2004, 48995/99; ECtHR, Öneriyildiz v. Turkey, 30 November 2004, 48939/99; ECtHR, Brândușe v. Romania, 7 April 2009, 6586/03; ECtHR, Guerra and others v. Italy, 19 February 1998, 14967/89; ECtHR, Fadeyeva v. Russia, 9 June 2005, 55723/00; ECtHR, Giacomelli v. Italy, 2 November 2006, 59909/00; ECtHR, Bacila v. Romania, 30 March 2010, 19234/04; ECtHR, Dubetska and others v. Ukraine, 10 February 2011, 30499/03.

<sup>10</sup> ECtHR, Deés v. Hungary, 9 November 2010, 2345/06; ECtHR, Moreno Gomez, v. Spain, 16 November 2004, 4143/02; ECtHR, Hatton and others v. United Kingdom, 8 July 2003, 36002/97.

<sup>11</sup> ECtHR, McGinley and Egan v. United Kingdom, 9 June 1998, 21825/93 & 23414/94; ECtHR, Tatar v. Romania, 27 January 2009, 67021/01.

<sup>12</sup> Dzemyuk v. Ukraine, 4 September 2014, 42488/02.

<sup>13</sup> ECtHR, Zammit Maempel v. Malta, 22 November 2011, 24202/10.

<sup>14</sup> Види (Florea v. Romania, 2010, § 50-65; Pavalache v. Romania, 2011, §§ 87-101; Vasilescu v. Belgium, 2014, §§ 88-107; Sylla and Nollomont v. Belgium, 2017, §§ 35-42)



### 3.1.4 Јуриспруденцијата на ЕСЧП со фокус на заштитата на шумите

Од мноштвото пресуди преку призмата на интерконекцијата помеѓу право на здрава животна средина и нејзина заштита, јавниот интерес и граѓанските права и индивидуални интереси го отсликува својот став по однос на овие баланси преку следните сентенци кои во својот потесен фокус ја имаат заштитата на шумите:

#### **Папаставру и други против Грција 10 април 2003 година**

Во овој случај, 25-те апликанти и властите биле во спор за сопственоста на парцела. Во 1994 година, префектот на Атина одлучил дека областа, вклучувајќи ја спорната парцела, треба да се пошуми. Жалителите ја оспориле таа одлука пред Државниот совет. Нивната жалба била отфрлена со образложение дека одлуката на префектот само ја потврдува претходната одлука донесена од страна на министерот за земјоделство во 1934 година. За тоа да бидат пошумени. Апликантите тврделе дека нивниот имот бил ефективно експроприран без да им биде исплатен никаков надомест и тврделе дека ниту еден јавен интерес не може да го оправда ваквото драстично ограничување на нивните имотни права, имајќи предвид дека секое повторно пошумување на земјиштето е невозможно поради видот и квалитетот на почвата.

Судот одлучил дека има повреда на член 1 од Протоколот бр. 1. Тој особено сметал дека властите згрешиле што ја наредиле мерката за пошумување без претходно да проценат како еволуирала ситуацијата од 1934 година. Во отфрлањето на жалбата на жалителите само со образложение дека одлуката на префектот само ја потврдила претходната одлука, Советот на Државата не успеал соодветно да ги заштити правата на сопствениците на имотот, особено затоа што немало можност да се добие компензација според грчкиот закон.

#### **Тургут и други против Турција 8 јули 2008 година**

Случајот се однесува на земјиште од повеќе од 100.000 квадратни метри, за кое апликантите тврделе дека е сопственост на нивните семејства повеќе од три генерации. Апликантите се жалеле на одлуката на турските судови да го регистрираат земјиштето на име на Јавната ризница со образложение дека земјиштето е јавна шума, без да им се исплати никаков надомест.

Судот оценил дека имало повреда на член 1 од Протоколот бр. 1 на Конвенцијата. Особено потсетувајќи дека заштитата на природата и шумите, и општо на животната средина, е прашање на значителна и постојана грижа за јавното мислење и следствено на јавните власти, и дека економските императиви, па дури и одредени основни права, вклучувајќи го и правото на имотот, не треба да се ставаат пред размислувањата во врска со заштитата на животната средина, особено кога постоело законодавство на оваа тема. Судот, сепак, забележал дека преземањето на имотот без плаќање износ разумно поврзан со неговата вредност вообичаено претставува непропорционално мешање, а тоталниот недостаток на компензација може да се смета за оправдан само во исклучителни околности. Во конкретниот случај, жалителите не добиле никаков надомест за пренос на нивниот имот на Трезорот. Ниту една исклучителна околност понатаму не била покрената од страна на турската влада со цел да се оправда недостатокот на компензација.

Според тоа, Судот утврдил дека неуспехот да им се додели каков било надомест на жалителите ја наруши, на нивна штета, правичната рамнотежа што требала да се постигне помеѓу барањата на општиот интерес на заедницата и барањата за заштита на индивидуалните права.

## 3.2 Европскиот суд на правдата (ЕСП) и неговото значење во заштитата на животната средина

Заштитата на животната средина е кодификувана во членот 37 од Повелбата за основните човекови права на Европската Унија и гласи: *„Во политиките на Унијата мора да биде интегрирано и осигурено високо ниво на заштита на природната средина и подобрување на нејзиниот квалитет во согласност со начелото за одржлив развој“*<sup>15</sup>. Со овој член практично заштитата на животната средина доби значење за човековите права во правниот контекст на ЕУ.<sup>16</sup>

Иако во членот 37 Повелбата кодификува „високо ниво на заштита на животната средина“ и „подобрување на квалитетот на животната средина“ како дел од корпусот на ЕУ за заштита на основните права, таа не гарантира посебно право на здрава животна средина.<sup>17</sup> Сосема е јасно дека овој член само ги повторува одредбите од другите инструменти на правото на ЕУ и дека исклучиво се однесува на еколошките политики на Унијата. Поконкретно, тој има статус на принцип, а не субјективно право, што, според Повелбата, значи дека има ограничена судска применливост. Не постојат негови индивидуални корисници, туку само обврски за земјите членки. Како резултат на тоа, тој е со ограничена употреба за поединците и невладините организации што се обидуваат да поттикнат еколошко дејствување преку судовите.

Примената на членот 37 во практиката на ЕСП при имплементација на правата од Повелбата покажува дека разгледувањето на животната средина се појавува во два специфични контекста:



### 01 Оправдување повреда

Оправдување на повреда на други права од Повелбата

### Валидација

Валидација за заштита на животната средина заедно со други права од Повелбата



<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/info/index\\_en](https://ec.europa.eu/info/index_en)

<sup>16</sup> Bogojević, Sanja, EU Human Rights Law and Environmental Protection: The Beginning of a Beautiful Friendship? (May 30, 2014). S. Douglas-Scott and N. Hatzis (Eds.) EU Human Rights Law, Edward Elgar Publishing, 2014, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2475334>, p.2.

<sup>17</sup> Членот 37 од Повелбата вели: „Во политиките на Унијата мора да биде интегрирано и осигурено високо ниво на заштита на природната средина и подобрување на нејзиниот квалитет во согласност со начелото за одржлив развој“, Povelba.indd (europa.eu)

### 3.2.1 Јуриспруденцијата на ЕСП со фокус на заштитата на шумите

На шумите и нивната заштита како глобално добро се гледа со големо внимание, во толкава мера што Европската Унија преку својата легислатива има строги правила како да се постапува со нив. Во неколку предмети во изминатиот период посветено е и внимание од аспект на судска заштита. Еден од најмаркантните е случајот со заштитената шума Бјаловиежа во Полска.

#### **Полска: С-441/17, Комисија против Полска, 17 април 2018 година (Białowieża)**

Шумата Бјаловиежа е заштитено место, светско наследство на УНЕСКО и претставува една од последните исконски шуми во Европа. Во март 2016 година, полските власти донесоа одлука со која се дозволува трикратно зголемување на операциите за сеча во нејзиниот округ, како и за сеча во областите досега исклучени од каква било интервенција. Подоцна во текот на годината, Европската комисија започна истрага за сеча во оваа шума, а во јули 2017 година одлучи да ја упати Полска до Судот на правдата на Европската Унија (СЕУ).

На 27 јули 2017 година беше донесена привремена мерка со која ѝ се наложува на земјата да престане со активното стопанисување со шумите. На 20 февруари 2018 година, генералниот совет на Судот издаде Мислење кое смета дека одлуките за управување со шумарството донесени од Полска во врска со оваа локација го прекршуваат правото на ЕУ, бидејќи тие одлуки нужно може да резултираат со влошување на размножувањето на заштитените видови. На 17 април, Пресудата на Судот на правдата го потврдува претходното мислење, тврдејќи дека Полска не ги исполнила своите обврски според „Директивите за живеалишта и птици“.

#### **Италија: С-304/05, Комисија против Италија, 20 септември 2007 година (скијачка област Санта Катерина Валфурва)**

Овој случај се однесуваше на проширување на скијачката област за Светското првенство во алпско скијање во 2005 година, што вклучуваше особено проширување на скијачката патека „Еделвајс“, во SPA Parco Nazionale dello Stelvio. Паркот е домаќин на голем број видови од Директивата за птици од Анекс I, како и птици преселници.

Во октомври 1999 година, до регионалните власти беше поднесен предлог за развој на скијачката област Санта Катерина и нејзините капацитети за одржување на Светското првенство во алпско скијање во 2005 година. Тој предвидуваше создавање коридор за скијачка патека во шумско подрачје и изградба на жичница, лифт за столови, појдовна станица, скијачки стадион и паркинг, измена на скијачката патека „Еделвајс“, изградба на мост, засолниште, сервисни рути, програмибилни машини за вештачки снег и складиште за возила.

Во мај 2000 година, врз основа на студија на архитектот на проектот, Регионот Ломбардија даде повољно мислење во однос на еколошката компатибилност на проектот, што подлежи на неколку општи и специфични услови. Студијата заклучи дека влијанието врз животната средина и добиените мерки биле испитани само на сумиран начин, но дека е неопходен проект за морфолошка и еколошка обнова за повторно засадување на областа по завршувањето на работата.

Во септември 2000 година, регионот Ломбардија му наложи на Истражувачкиот институт за применета екологија и економија во алпските региони (IREALP) да подготви извештај во врска со проценката на влијанието на проектот врз животната средина. Извештајот од 2002 година не содржи исцрпна листа на диви птици присутни во областа и упатува на клучните насоки дека се во прогресивен развој со понатамошно знаење предвидено преку спроведувањето на проектот.

Во февруари 2003 година, речиси 2.500 дрвја беа исечени на површина широка 50 метри и долга 500 метри, чиј ефект беше целосно расцепување на живеалиштето на птиците присутни на локацијата. Во декември 2003 година, Комисијата ѝ испрати на Италија писмо за формално известување, проследено со образложено мислење во јули 2004 година.

По упатувањето на Италија до СПЕУ, Комисијата побарала од Судот да одлучи дека во однос на проектот за развој на скијање, Италија не ги исполнила своите обврски од чл. 6(2) – (4) HD и чл. 4(1) и (2) БД. Судот ги сметаше и студијата од 2000 и извештајот од 2002 година како недоволни за соодветна проценка според чл. 6(3), бидејќи не ги земаат предвид сите неопходни размислувања и самите ја истакнуваат потребата за дополнителна анализа. Затоа, „и студијата од 2000 година и извештајот од 2002 година имаат празнини и немаат целосни, прецизни и дефинитивни наоди и заклучоци способни да го отстранат секое разумно научно сомневање во однос на ефектите од предложените трудови врз односната СПА“. Со оглед на тоа што беа исечени 2500 дрвја, уништувајќи го местото на размножување на заштитените видови, неизбежен е заклучокот дека:

- работите и нивните реперкусии врз СПА биле некомпатибилни со чл. 6 (2) HD;
- со одобрување мерки што веројатно ќе имаат значително влијание врз Посебната заштитна зона IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio, без да се подложат на соодветна проценка на нивните импликации од аспект на целите за зачувување на областа;
- со одобрување такви мерки, без почитување на одредбите што дозволуваат да се спроведе проект, и покрај негативната оценка на импликациите и во отсуство на алтернативни решенија, само од императивни причини од надмоќен јавен интерес, а потоа дури по усвојувањето и доставување до Комисијата на Европските заедници за сите компензаторни мерки неопходни за да се обезбеди заштита на севкупната кохерентност на Натура 2000;
- со неусвојување мерки за да се избегне влошување на природните живеалишта и живеалиштата на видовите и нарушување на видовите за кои е назначен SPA IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio.

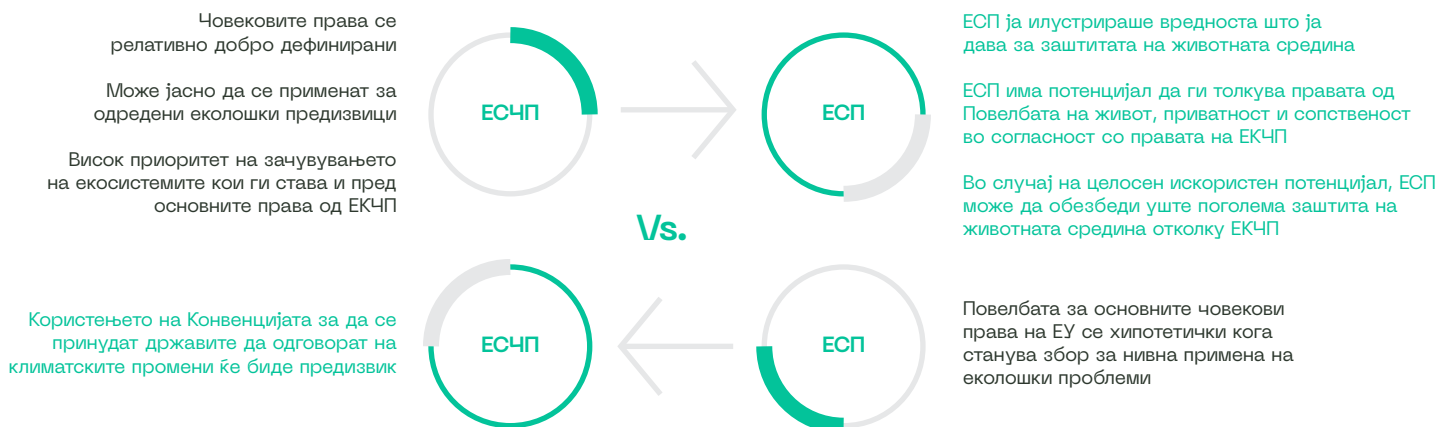
Со тоа, Италијанската Република не ги исполнила своите обврски од член 6(2) до (4) од Директивата на Советот 92/43/ЕЕЗ од 21 мај 1992 година за зачувување на природните живеалишта и дивата фауна и флора, во врска со член 7 од таа директива и според член 4(1) и (2) од Директивата 79/409/ЕЕЗ на Советот од 2 април 1979 година за зачувување на дивите птици.



### 3.3 Улогата, пристапот и разликите помеѓу ЕСЧП и ЕСП во заштитата на животната средина

Во националниот контекст, анализата укажува на тоа дека примената на обврските за државите сериозно би придонела за зајакнување на заштитата на животната средина. Она што е воочливо е дека веќе развиената судска практика на ЕСЧП е потенцијално применлива во многу ситуации во кои загадувањето на животната средина ги повредува правата на граѓаните на нашата земја. Во однос на ЕУ-законодавството, ќе биде потребно да се продолжи со усогласување на правниот поредок на Северна Македонија со ЕУ-стандардите во областа на заштитата на животната средина.<sup>18</sup> Подолу илустративно се прикажани добрите страни, можностите, но и предизвиците во примената на праксата на Европскиот суд за човекови права наспроти Европскиот суд на правдата.

#### ЕСЧП наспроти ЕСП



<sup>18</sup> Поглавјето 27 е едно од најкомплексните и бара големи напори за координација и посветеност на администрацијата на централно и локално ниво со цел да се исполнат јасно стипулираните критериуми.

# 4. ОРГАНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОСТАВЕНОСТ НА СЕКТОРОТ ШУМАРСТВО

## 4.1 КОЈ Е КОЈ – Институционална поставеност и функционирање на шумарскиот сектор

Својата политика во шумарството државата ја спроведува преку **Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство**, во кое шумарството е претставено преку три внатрешни организационски тела:

**Секторот за шумарство и ловство (СШЛ)** како највисок орган за шумарство и ловство, кој функционира како зависна организациска единица, со вкупно 14 вработени, раководен од Државен советник за шумарство и ловство. Овој сектор ја утврдува среднорочната и долгорочната политика за развој на шумарството и ловството, учествува во изготвувањето на законите и подзаконските акти во врска со управувањето и стопанисувањето со шумите и со дивечот, ја следи работата на субјектите што стопанисуваат со шуми и дивеч на територијата на државата, непосредно се грижи за развојот, користењето, заштитата и унапредувањето на шумите и на дивечот преку одобрување посебни планови за стопанисување со шумите и посебни ловностопански основи. Секторот се грижи за законско, ефикасно, квалитетно и навремено извршување на работите во шумарството и ловството, го следи стопанисувањето со шумите во приватна сопственост, установува ловишта и во посебна постапка ги доделува на стопанисување, изготвува предлози за установување на ловиштата и во посебна постапка предлага субјекти за користење на дивечот во ловиштата, изготвува и до Владата доставува годишна програма за проширена репродукција на шумите и се грижи за нејзина реализација, изготвува и до Владата доставува годишен извештај за реализација на програмата за проширена репродукција на шумите во претходната година, решава во управна постапка по прашања од областа на шумарството и ловството, подготвува анализи и информации за состојбата во шумарството и ловството за потребите на Владата и Собранието на Република Македонија, одржува контакти со други домашни и странски органи, институции и субјекти и дава предлози и мислења за проблематиката од областа на шумарството и ловството<sup>19</sup>. Организиран е во четири одделенија:



Одделение за уредување и користење на шумите



Одделение за одгледување на шумите и пошумување



Одделение за заштита на шумите од биотски и абиотски фактори



Одделение за ловство, уредување на ловишта и давање дивеч на користење – концесија

<sup>19</sup> <http://www.mzsv.gov.mk/CMS/Upload/docs/jdi/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%B8%20%D0%9E%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%20%D0%B7%D0%B0%20%20%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0.pdf>

Со ваквата поставеност во Министерството, Секторот за шумарство не е во позиција да наметне посилно влијание при донесувањето одлуки, функциите на администрацијата, контрола и надзор во рамките на унифицираната шумарска политика и стратегија. Потребно е негово подигање на ниво на директорат, со поголема моќ на одлучување и влијание во донесување одлуки во генералната шумарска политика и стратегија.

**Државниот инспекторат за шумарство и ловство (ДИШЛ)** како директорат во Министерството ги врши работите во врска со инспекцискиот надзор врз примената на законските прописи и подзаконските акти од Законот за шумите, Законот за ловството, Законот за репродуктивен материјал од шумски видови дрвја, Законот за заштита на растенијата од болести и штетници и други законски прописи што се тесно поврзани со оваа проблематика. Работите од делокругот на Државниот инспекторат за шумарство и ловство се извршуваат преку Сектор за шумарство и ловство, едно одделение за стручно административни работи и пет регионални одделенија. Во инспекторатот се вработени 19 инспектори, со завршен шумарски факултет - 17 се шумарски, а 2 ловни инспектори. На негово чело е директор.

ДИШЛ работи независно, без да користи синергија со шумарската полиција и шумочуварската служба, а исто така е ограничен во ефикасноста. Слабата техничка и кадровска подготвеност и политичките влијанија ја отежнуваат борбата против широко распространетата системска корупција во шумарството, каде што е практично немоќен.

**Секторот за шумска полиција (СШП)** функционира како зависна министерска единица и се бори против нелегалните активности за трговија со шуми и дрва со полициски контроли и патроли. Според Правилникот за организација на МЗШВ од 2015 година, врши студиски, аналитички, информативно-документациски работи и задачи од областа на заштитата на шумите во државна и приватна сопственост, учествува во изготвување на закони и придружни законски акти во врска со заштитата на шумите, подготвува анализи и информации за состојбата околу заштитата на шумите за потребите на Владата и Собранието на Република Македонија, изготвува годишен извештај за работата на шумската полиција, организира и остварува соработка со други надлежни органи, сектори и управи. Секторот е организиран во Централна организациона единица, поддржана од Одделение за стручно-административни работи и Одделение за внатрешна контрола, која е лоцирана во зградата на МЗШВ во Скопје и 30 шумско-полициски станици низ цела РСМ.

Според Законот за шуми (Член 81), шумската полиција врши контролно-патролно чување на шумите во државна и приватна сопственост. Средствата за финансирање на шумската полиција се обезбедуваат од буџет. Припадниците на шумската полиција особено се овластени да:

- ја чуваат шумата;
- интервенираат;
- да ги спречат и да ги легитимираат или да ги приведат лицата затечени во вршење прекршоци казниви по овој закон или кривични дела што се однесуваат на шумите или за кои постои основано сомневање дека извршиле такви дела;

- вршат преглед на сите средства со кои се превезува или пренесува дрво и други шумски производи, на сите места каде што се чува дрво и други шумски производи;
- вршат привремено одземање на предмети и средства со кои е извршено кривично дело или прекршок и предметите што настанале или се присвоени со извршување на такво дело;
- ја следат и известуваат за состојбата на шумите во врска со бесправните сечи и шумските кражби, шумските пожари, растителните болести, шумските штетници, како и други непогоди и да ги известуваат надлежните органи за противправното присвојување на шуми и шумско земјиште, а против прекршителите покренува постапка пред надлежен орган.

На контрола на шумската полиција подлежат сите субјекти што стопанисуваат со шумите, други правни лица и граѓаните што се должни на припадниците на шумската полиција да им овозможат извршување на нивните овластувања.

Секторот за шумска полиција брои вкупно околу 400 вработени, од кои преку 95% се во шумско-полициските станици. Шумските полицајци мора да имаат најмалку средно образование и не мора да бидат од шумарска струка, а командирите на шумско-полициските станици мора да имаат завршено шумарски факултет. На чело на секторот е началник, со завршен шумарски факултет. Просечно годишно процесуира околу 1.400 случаи на нелегална сеча и транспорт.

Шумската полиција е посебна полициска служба, која е уникатен пример во Република Северна Македонија, бидејќи не е познато дека постои во некоја друга земја. Се занимава главно со мали незаконски случаи, додека големите генерално не се третираат. Соработката со МВР, шумарската инспекција и шумочуварската служба е на ниско ниво, што придонесува за ограниченоста во нејзината ефикасност.

Раководно лице од ШПС, со искуство од 24 години во Шумска полиција, во разговор за состојбите со шумскиот криминал и борбата на институциите против него изјави дека не може да се каже дека само Шумската полиција е неефикасна, бидејќи неефикасноста е насекаде, низ целото општество. Тој ја истакнува слабата соработка и изразена корупција во МВР, обвинителството, судството, ЈПНШ. Многу пријави против физички, правни лица, па дури и против одговорни лица вработени во ЈПНШ не се процесуирани или се завршени со минимални казни. Факт е дека во првите години од формирањето Шумската полиција покажа голем успех во работењето, шумската полиција имаше забележителни резултати. Само ШПС Гостивар во првите шест месеци од формирањето во 1998 година имаше заплнето над 300 m<sup>3</sup> бесправно посечена дрвна маса и речиси секојдневно поднесуваше најмалку по две-три пријави против разни прекршители. Голем дел од прекршителите што многупати се пријавувани и денес се занимаваат со нелегална трговија со дрво, што значи дека репресијата не ги демотивирала во нелегалните активности.



Мотивираноста на припадниците на ШП до скоро беше оправдано ниска поради ниските плати и слабата опременост. Во април 2021 година, по 12 години, набавени се нови униформи и обувки, а потпишан е и нов колективен договор, со кој платите на припадниците на Шумската полиција се зголемуваат за 30 %<sup>20</sup>. Основната нето-плата на шумски полицаец денес е околу 20.000 денари, на што се пресметуваат и додатоци за работа во недела, работа на празник, работа во ноќна смена и работа во турнус, со што нето-износот достига 25-30.000 денари. За командирите на Шумско-полициските станици овој износ достига од 35 до 40.000 денари.

Состојбата со човечките капацитети во СШП особено е влошена со недостатокот на обуки за припадниците на шумската полиција, неповолната возрастна структура, неизвршените безбедносни проверки пред нивното вработување, како и фактот дека за шумски полицајци се вработуваат лица со какво било средно образование, наместо од шумарска струка, што беше случај при нејзиното основање. Исто така, недостасуваат неколку позиции што би помогнале во ефикасноста на овој оддел, како што се специјалист по шумско право, шумски информациски систем и меѓународна соработка.



### ЈП „Национални шуми“

Јавното претпријатие „Национални шуми“ е основано со Одлука на Владата на Република С. Македонија од 15.12.1997 година, а со работа почна на 1.7.1998 година, како правен следбеник на повеќе стопански субјекти, кои дотогаш стопанисуваа со државните шуми. По големиот дел од овие субјекти беа самостојни шумски стопанства, распоредени по градовите на РСМ, а во составот на ЈП тогаш влезе и стручната установа за проектирање и уредување на шуми формирана во 1952 година, Заводот за уредување шуми и патишта - Шумапроект.

<sup>20</sup> <http://www.mzsv.gov.mk/Events.aspx?IdLanguage=1&IdRoot=1&News=1371>



Имајќи предвид дека шумите се природно добро од општ интерес, а стопанисувањето со шумите е дејност од јавен интерес, со Законот за шуми утврдени се основните дејности на претпријатието, а тоа се:

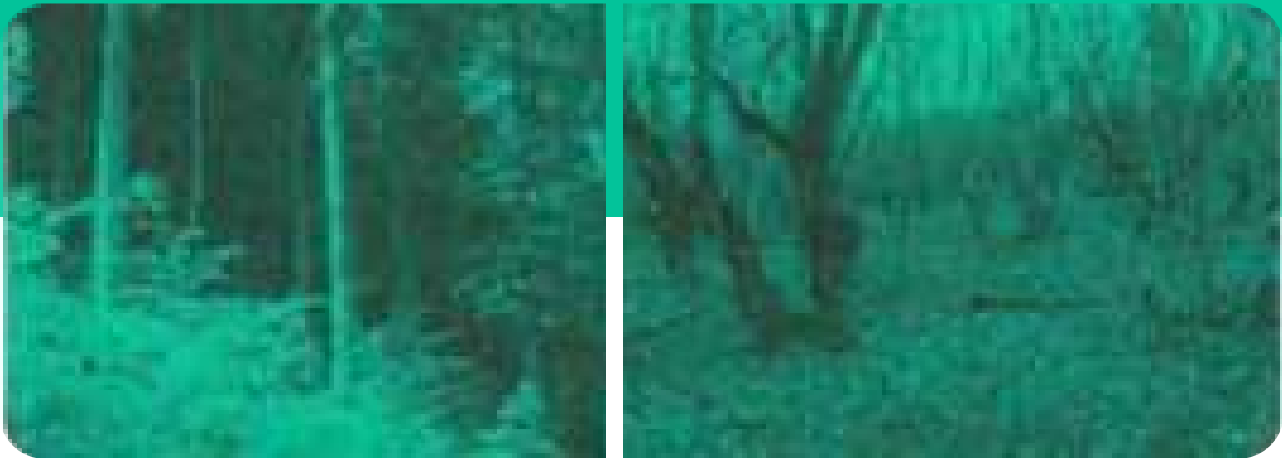
- Стопанисување со шумите во државна сопственост, во што спаѓа одгледување, заштита и користење на шумите, со чие извршување претпријатието треба да обезбеди трајно зачувување и зголемување на вредноста на шумите, како и постојано зголемување на нивниот прираст и на нивните општокорисни функции.

- Претпријатието врши и други дејности, кои се во врска со основните дејности, а придонесуваат за подобро искористување на капацитетите на претпријатието. Такви дејности се: лов, одгледување дивеч и ловен туризам, производство на семе и садници, собирање и доработка на други шумски производи, извоз на дрво и дрвни производи и др.

Законот за шуми предвидува претпријатието да се финансира со производство и продажба на шумски сортименти, собирање, производство и продажба на шумски плодови, печурки и лековити растенија (недрвни производи), полжави и желки; експлоатација на камен, песок, чакал, хумус и друго и други дејности предвидени со закон.

Исто така, претпријатието е единствениот ентитет што дава услуги за извршување стручни работи од областа на шумарството во шумите во приватна сопственост, вклучително и целата административна процедура околу одобрување сеча во приватните шуми, освен во Националните паркови, каде што таа улога ја вршат субјектите што управуваат со заштитените подрачја.

ЈПНШ стопанисува вкупна површина под шума од 847.256,22 ha, од која 238.410,67 ha или 28% се високостеблени, 547.808,96 ha или 65% се нискостеблени, 18.526,65 ha или 2% се млади шумски култури и 41.398,14 ha или 5% се шикари и шибјаци. Годишниот прираст е проценет на 1.597.277 m<sup>3</sup>, а дозволениот годишен сечив етат е 960.804 m<sup>3</sup>, што претставува 60% од прирастот.



Организационата структура на ЈПНШ ја сочинува Дирекција лоцирана во Скопје и 30 подружници низ РСМ. Органи на управа се Управниот одбор, Одборот за контрола на материјално и финансво работење, Директорот и неговиот заменик. Дирекцијата е организирана во 9 сектори, со кои раководат помошници на директорот:

1. Сектор за шумарство
2. Сектор за заштита на шумите, надзор и внатрешна контрола
3. Сектор за одгледување, подигање на шумите, екологија и лов
4. Сектор за економско-финансиско работење
5. Сектор за уредување шуми, ловишта и проектирање
6. Сектор за комерцијални работи
7. Сектор за план, анализа, инвестиции и развој, информатички и комуникациски технологии
8. Сектор за правни, општи работи и човечки ресурси
9. Сектор за управување со шумско земјиште, шумска инфраструктура и механизација.

Освен тоа, постои Одделение за јавни набавки и Одделение за внатрешна ревизија<sup>21</sup>.

Подружниците се раководени од Раководители – директори, кои имаат статус на вработени со посебни овластувања. Подружниците не се правно и финансиски независни и работат во име и за сметка на претпријатието. Површината под шума со која стопанисуваат подружниците е различна. Неколку од нив стопанисуваат со многу мала површина под шума (Свети Николе 5.877 ha, Кратово 7.429 ha), додека некои располагаат со поголеми површини под шума („Кожуф“ – Гевгелија 54.815 ha, „Беласица“ – Струмица 53.606 ha, „Бор“ Кавадарци 66.158 ha, „Бабуна“ – Велес 58.450 ha, „Лопушник“ Кичево 55.341 ha, „Сандански“ Македонски Брод 59.993 ha, „Караџица“ Скопје 63.97 ha). Аналогно на површината и дистрибуцијата на достапната дрвна маса за сеча, како основен ресурс за финансирање на Претпријатието е различна за секоја подружница. Така, има подружници со максимален дозволен годишен етат под 10.000 m<sup>3</sup> (Свети Николе, „Серта“ Штип, Кратово), а има и такви со дозволен етат и преку 50.000 m<sup>3</sup> („Беласица“ Струмица, „Бор“ Кавадарци, „Галичица“ Охрид, „Лопушник“ Кичево, „Сандански“ Македонски Брод).

<sup>21</sup> <http://www.mkdsumi.com.mk/img/Organogram.pdf>

Вработените во подружниците што располагаат со поголема дрвна резерва имаат развиен пазар за дрво и имаат поповолен однос помеѓу бројот на вработените и вкупниот финансиски обрт не се задоволни со статусот во ЈП, сметајќи дека се во подредена положба и дека работат за дирекцијата и подружниците што акумулираат загуби. Вработените во овие подружници отворено се залагаат за поголема самостојност, па дури и осамостојување на своите подружници. До 2020 година во претпријатието функционира систем на определување коефициенти на плата, со кој попродуктивните подружници засметуваа 100% од предвидената плата, а на понепроодуктивните таа им се намалуваше за 10-20%. Оваа пракса беше оценета како неуставна, така што денес платата што ја примаат вработените во подружниците е секаде иста и не зависи од нивната ликвидност.

При основањето на претпријатието во 1998 година, бројот на вработените бил речиси 4.000. Во изминатите две и пол децении тој се намалувал, делумно поради програмите на Владата за рационализација на јавниот сектор, делумно поради природниот одлив со пензионирање на вработени. Според Извештајот за работењето на Претпријатието за 2021 година<sup>22</sup>, на крајот на минатата година вкупниот број вработени на неопределено време бил 1.656, од кои 20 со титула магистер, 367 со високо, 44 со вишо, 757 со средно и 468 со основно образование. Покрај вработените на неопределено време, до истекот на календарската година, ангажирани се дополнителни 409 сезонски работници на работните места сечач, дотурач, утовар-растовар и шумски работници, како и 64 лица на определено време. Со ова, вкупниот број на вработени во 2021 година достигнува до 2.129. Ако се земат предвид последните промени со пензионирање на дел од вработените, во септември 2022 година вкупниот број вработени во претпријатието по сите основи е нешто под 2.000. Ако се анализира бројот на вработените според површината и дрвната маса со која претпријатието стопанисува, се доаѓа до заклучок дека оваа бројка е значително поголема од таа во слични претпријатија во соседните земји и пошироко, што е показател за превработеност.

Шумско-техничкиот кадар во претпријатието е застапен со околу 300 шумарски инженери и околу 400 шумарски техничари, што не е повеќе од третина од вработените. Треба да се спомене дека меѓу шумарските инженери има вработено и инженери за дрвна индустрија, чие образование не е соодветно за извршување работни задачи од шумарството. Меѓу шумарските техничари има голем број што образованието го стекнале дополнително, за време на работењето на пониски работни задолженија во рамките на Претпријатието.

Старосната структура на вработените покажува дека поголемиот дел од инженерите и техничарите се со возраст над 50 години, што генерално може да се рече и за другите вработени. Ова покажува дека е потребно вработување на млади образовани луѓе, особено технички кадар, кои ќе бидат подготвени да ги изнесат неопходните реформи во организацијата на претпријатието.

Ниските плати и слабата техничка опременост се фактор за слаба мотивација на вработениот технички кадар. Нето-платата на шумарскиот инженер со сите додатоци се движи меѓу 25 и 30.000 денари, а на шумарскиот техничар околу 20.000 денари. Вработените веќе 8 години немаат добиено теренска облека и обувки. Возниот парк се состои од недоволен број претежно дотраени теренски возила од постар датум на производство, поради што за да пристигнат на терен каде што ги вршат своите работи, инженерите и техничарите често користат свои возила или возила на извршителите на услугите, што ги прави прилично немобилни и подложни на корупција.

<sup>22</sup> <http://www.mkdsumi.com.mk/pdf/%D0%98%D0%97%D0%92%D0%95%D0%A8%D0%A2%D0%90%D0%88%20%D0%97%D0%90%20%D0%A0%D0%90%D0%91%D0%9E%D0%A2%D0%95%D0%8A%D0%95%D0%A2%D0%9E%20%D0%97%D0%90%202021%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf>

## 4.2 Субјекти што управуваат со шумите во заштитените подрачја

Системот на заштитени подрачја вклучува 82 подрачја, кои зафаќаат површина од 357,778.05 хектари или околу 13.92% од територијата на Република Северна Македонија. Националните паркови зафаќаат околу 6,91% од територијата на државата, потоа следуваат спомениците на природата со 3,0%, додека сите други категории на заштитени подрачја зафаќаат околу 4.01% од територијата на државата.

Со заштитените предели Осоговски и Малешевски Планини управува ЈПНШ, додека со другите подрачја под понизок степен на заштита управуваат други помали субјекти. Националните паркови се управувани од посебни јавни установи:

- Национален парк „Пелистер“, со површина од 17.170ха, прогласен 1948 година;
- Национален парк „Маврово“, со површина од 73.088ха, прогласен 1949 година,
- Национален парк „Маврово“, со површина од 73.088ха, прогласен 1949 година,
- Национален парк „Галичица“, со површина од 24.151ха, прогласен 1958 година.
- Национален парк „Шар Планина“, со површина од 62.705ха, прогласен 2021 година,
- Резерват „Јасен“, со површина од 31.12ха, прогласен 1958 година.

Наведените површини се вкупните површини што ги зафаќаат националните паркови, додека површината под шума е значително помала. Истата е земена предвид понапред, во анализата на вкупната површина под шума во РСМ.

Од Националните паркови, само Маврово прикажува посериозна количина на посечена дрвна маса, во просек околу 30.000м<sup>3</sup> годишно. Во другите паркови таа количина е сосема мала, а НП Галичица од неодамна воопшто не врши сеча и продажба на дрвна маса како основа за своето финансирање.



## Шумарски Факултет

Факултетот за шумарски науки, пејзажна архитектура и екоинженеринг „Ханс Ем“, во рамките на Универзитетот Св. „Кирил и Методиј“ во Скопје, е основан во 1947 година, има програма за додипломски студии од шумарство, пејзажно дизајнирање и екоинженеринг и екоменаџмент. Наставно-научниот кадар го сочинуваат 17 редовни, двајца вонредни професори и 9 асистенти.

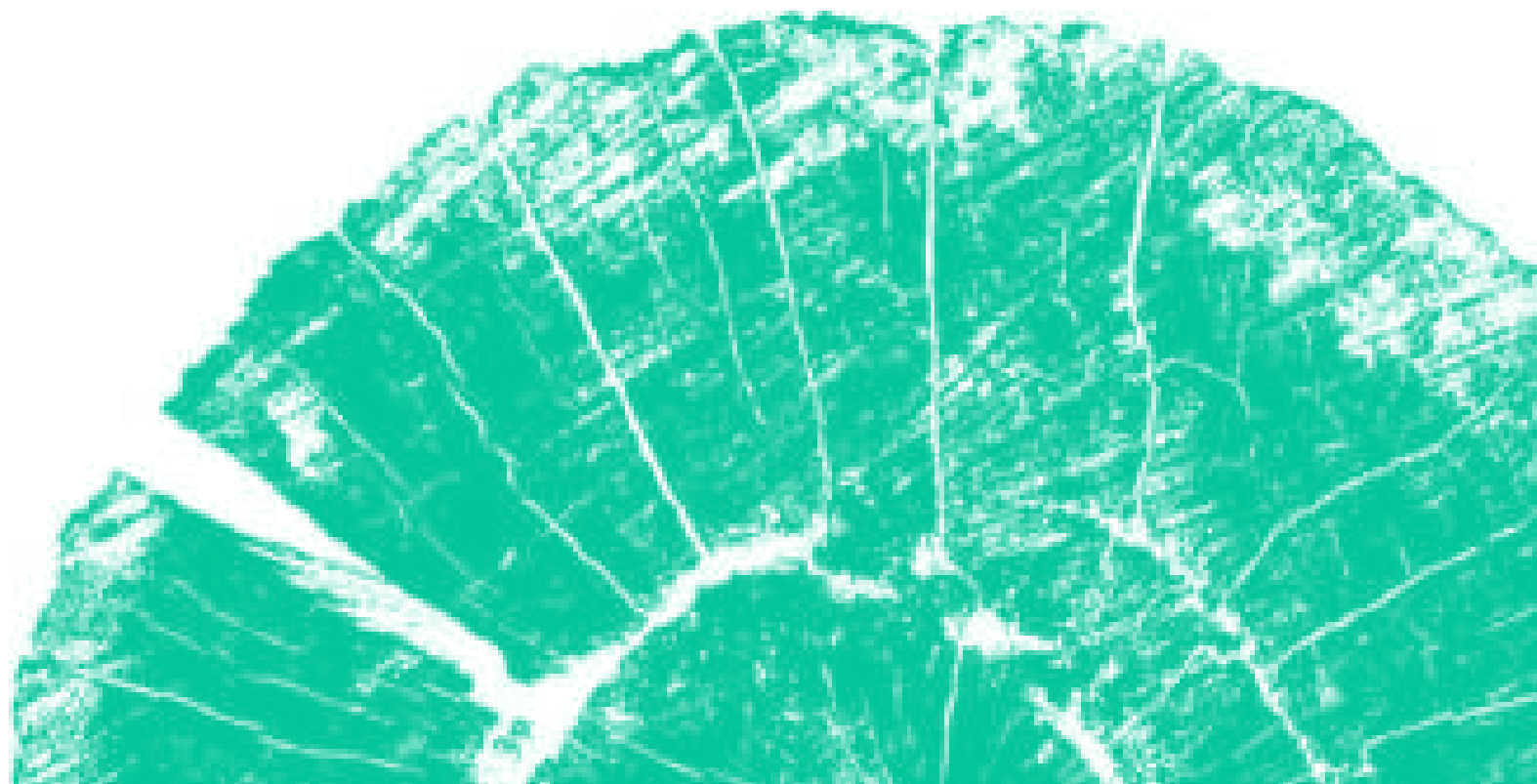
Трендот на новозапишани студенти во последниве години е околу 30 годишно, од кои барем третина или нешто повеќе се запишуваат на програмата шумарство.

Факултетот има програма за последипломски студии, по која годишно во просек еден до двајца кандидати се стекнуваат со титула магистер по шумарски науки. Во моментот Факултетот нема акредитација за докторски студии. Преку сопствениот институт врши и научно-истражувачка работа, фитосанитарен надзор над шумските расадници, Извештајно-прогнозна служба, а учествува и во бројни локални и меѓународни проекти. Го издава полугодишното меѓународно научно списание „Шумарски преглед“, чиј прв број е издадено во далечната 1953 година.

Бидејќи Факултетот е единствена високообразовна институција во РСМ, која овозможува додипломски и последипломски студии од областа на шумарството, може да се рече дека бројката на негови студенти е прилично скромна. Меѓу професорите, но и кај пошироката јавност, неподелено е мислењето дека нискиот општествен статус на вработените во шумарскиот сектор, слабата можност за вработување и ниската заработка се основните причини за слабиот интерес на младите луѓе за школување во оваа струка.

## Средни шумарски училишта

Во РСМ постојат три средни технички училишта, кои произведуваат шумарски техничари, и тоа во Кавадарци, Демир Хисар и Скопје. Овие училишта обезбедуваат квалификувани кадри за шумарскиот сектор, со посебен акцент на програмата за шумарски техничари и програмата за заштита на шумата. Од слични причини како и Факултетот, училиштата се соочуваат со слаб интерес кај младите луѓе за изучување на шумарската струка.



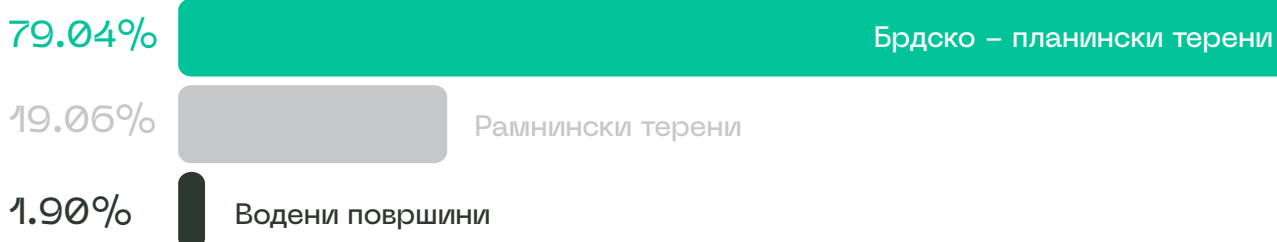
# 5. СОСТОЈБИ ВО СЕКТОРОТ ШУМАРСТВО

## 5.1 Преглед на шумарски сектор, шумски ресурс и нивни функции



Република Северна Македонија се простира во централниот дел на Балканскиот Полуостров и зафаќа површина од 25.713.100ha. Најниската точка е на 44 метри надморска височина, кај селото Богородица, близу Гевгелија, а Голем Кораб со 2.764 метри е највисок од 177 планински врва, со височина од преку 2.000 метри. Речиси 80% од површината е под брдско-планински терени. Иако е релативно блиску до околните мориња, секундарните климатски фактори (сложена релјефна структура, надморска височина), предизвикале присуство на два главни климатски типа: изменета медитеранска и умерено континентална клима.

### Релјефна структура на територијата на Република Северна Македонија

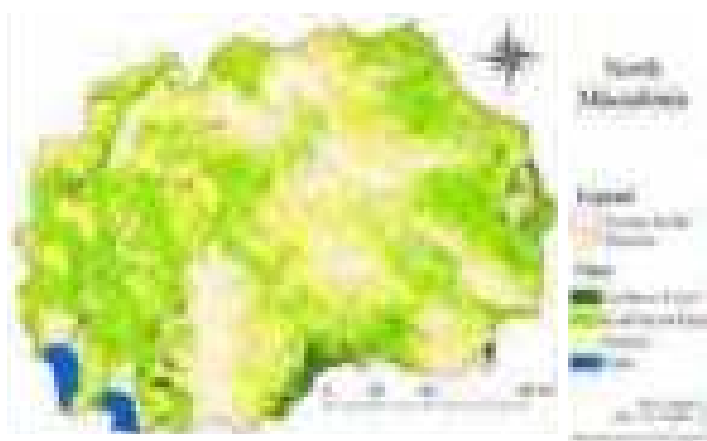


Природните услови овозможиле појава на густе шуми, кои во минатото биле немилосрдно експлоатирани, а дрвната маса по долината на Вардар била транспортирана за Солун, каде што се користела за задоволување на големите потреби за бродоградба на тогашните поморски велесили.

Површината под шума во Република Северна Македонија, според МАКСтат базата на податоци на Државниот завод за статистика<sup>23</sup>, во 2021 година изнесувала 1.049.300 хектари, што значи дека над 41% од површината на државата е обрасната со шума. Овој показател е повисок од просекот на Европската Унија, чија покриеност под шума е околу 38%. Освен ова, под шумска површина се смета и површината под друго шумско земјиште од 95.008 ха и неплодното земјиште 15.618 ха.

Површини под видови дрвја во РСМ	ха	%
<b>Вкупна површина под шума</b>	<b>1,049,300</b>	<b>100.00</b>
<b>Листопадни насади</b>	<b>620,874</b>	<b>59.17</b>
шума под бука	254,906	24.29
шума под даб	293,317	27.95
шума под костен	11,080	1.06
шума под др тврди лисјари	58,742	5.60
шума под др меки лисјари	2,829	0.27
<b>Иглолисни насади</b>	<b>69,327</b>	<b>6.61</b>
шума под смрча	814	0.08
шума под ела	6,463	0.62
шума под црн бор	43,835	4.18
шума под бел бор	8,505	0.81
шума под молика	3,358	0.32
шума под други иглолисни видови	6,352	0.61
<b>Мешани насади</b>	<b>315,758</b>	<b>30.09</b>
<b>Деградирани шуми</b>	<b>43,341</b>	<b>4.13</b>

Дендрофлората ја чинат 319 различни вида дрвја и грмушки, со повеќе од 80 подвидови и вариетети, во рамките на 119 рода и фамилии, а 16% од вкупниот број видови се балкански ендемити и субендемити.



Вегетациска покриеност на брдско–планинските терени во Република Северна Македонија



Најголемиот дел од нашите шуми се листопадни, 620.874 ha (59,17%), каде што доминираат насадите од бука и даб. На чисти иглолистни насади отпаѓаат само 69.327 ha или 6,61%, додека 315.758 ha или 30,09% се мешани шуми од лисјари и четинари. Деградирани шуми се 43.341 ha или 4,13%.

Под шуми во државна сопственост се 907.255 ha, што претставува 86,46% од вкупната површина под шуми, а во приватна сопственост се 142.045 ha или 13,54%, во кои спаѓаат и шумите во сопственост на верските заедници.

Сепак, анализата на квалитетот на шумите покажува нешто друго.

Додека просечната дрвна маса во земјите на ЕУ е 169 m<sup>3</sup>/ha<sup>24</sup>, во РСМ таа е проценета на 86 m<sup>3</sup>/ha. Вкупната дрвна резерва е околу 90 милијарди кубни метри, а тековниот годишен прираст е проценет на речиси 2 милиони кубни метри дрвна маса, што во просек е помалку од 2 m<sup>3</sup>/ha или 2,2% од стоечката дрвна маса. Годишниот дозволен сечив етат во сите шуми се движи околу 1.200.000 m<sup>3</sup> во сите шуми, што е помалку од две третини од проценетиот прираст. Вкупната регистрирана годишна сеча во изминатите години се движи околу 800.000 m<sup>3</sup> и од година во година е во постојано опаѓање. Овој показател укажува на можно акумулирање на дрвна маса во нашите шуми, но само доколку не се земе предвид бесправната и неевидентна сеча.

Според Годишниот извештај за работењето на ЈПНШ во 2021 година<sup>25</sup>, проценката на бесправно посечената дрвна маса на територијата со која стопанисува претпријатието за 2021 година изнесува 23.513,77 m<sup>3</sup>, чија вредност, според комерцијалниот ценовник изнесува 22.772.852,21 денари. Оваа количина изнесува околу 6% од вкупната регистрирана сеча организирана од ЈП во 2021 година. Според FAO WISDOM проценката, која, за жал, не е објавена и достапна за јавноста, вкупната потрошувачка на огревно дрво во Република С. Македонија во грејната сезона 2015/2016 изнесувала 2.21 милиони m<sup>3</sup>, што е речиси три пати повисока од регистрираната сеча. Оваа бројка се базира на проценката дека околу 360.000 домаќинства во земјата користат огревно дрво за загревање на живеалиштата. Утврдената количина од околу 6 m<sup>3</sup> или 9-10 просторни метри што едно домаќинство во просек ги користи за загревање наиде на критики во стручната јавност дека е преценета и оти е реална за руралните, но превисока за урбаните домаќинства. Во секој случај, евидентно е дека количината на нерегистрирана дрвна маса што завршува на пазарот е голема и мора да се земе предвид за да се комплетира сликата за состојбите во секторот.

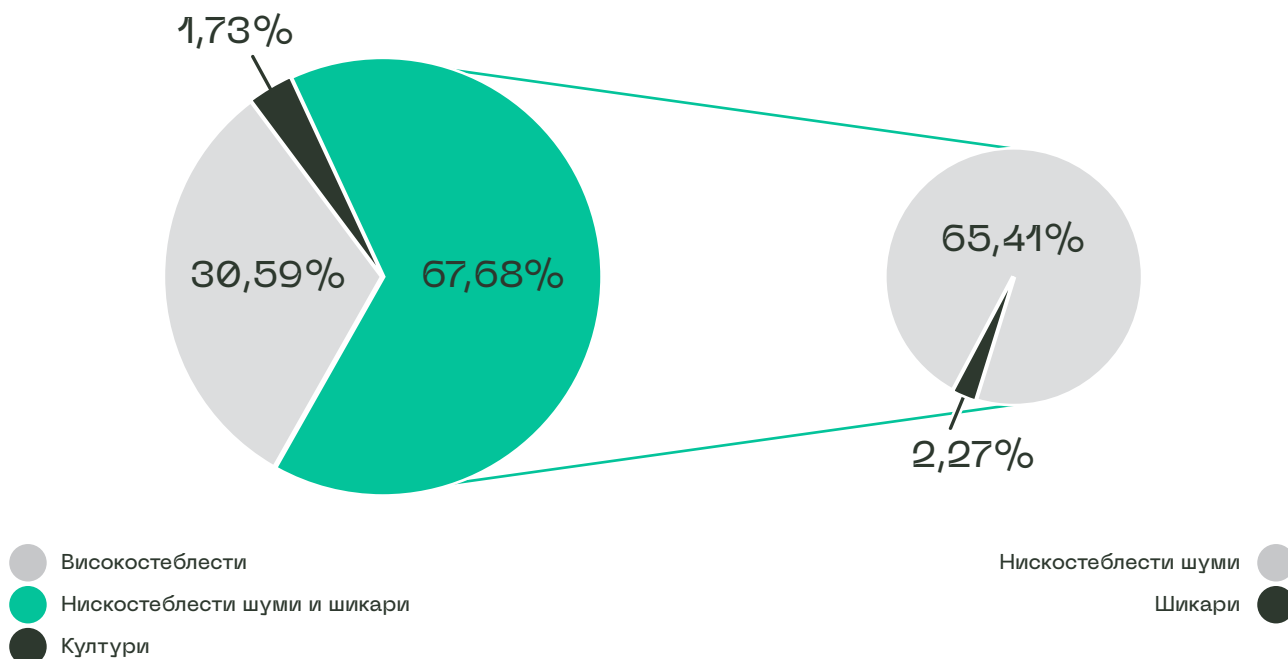
Поголемиот дел од шумите се нискостеблести или изданкови, што значи дека се од вегетативно потекло. Ваквите шуми се одликуваат со значително помал капацитет за раст во дебелина и височина и акумулирање на дрвна маса во висококвалитетни шумски сортименти, за разлика од виокостеблестите шуми, кои се од семенско потекло. Тенденцијата на модерното шумарство е преведување на нискостеблестите шуми во повисока форма на стопанисување – високостеблести шуми.

Според податоците од ЈП „Национални шуми“, кое стопанисува преку 93% од шумите во државна сопственост, од вкупната површина од 847.256 ha под шуми, со која стопанисува ова претпријатие, само 238.411 ha или 28% се високостеблести, а преостанатите 608,845 ha или 72% се нискостеблести, деградирани шуми и шибјаци. Поради ваквиот квалитетен состав на шумите во вкупната годишна сеча се евидентира само околу 15% производство на техничко дрво, а остатокот отпаѓа на огрев и отпад по сеча<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> [https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF\\_2020.pdf](https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF_2020.pdf)

<sup>25</sup> <http://www.mkdsumi.com.mk/pdf/%D0%98%D0%97%D0%92%D0%95%D0%A8%D0%A2%D0%90%D0%88%20%D0%97%D0%90%20%D0%A0%D0%90%D0%91%D0%9E%D0%A2%D0%95%D0%8A%D0%95%D0%A2%D0%9E%20%D0%97%D0%90%202021%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf>

<sup>26</sup> [http://www.mkdsumi.com.mk/img/Sumski\\_Fond\\_Po\\_Podruznici.pdf](http://www.mkdsumi.com.mk/img/Sumski_Fond_Po_Podruznici.pdf)



Според МАКСтат, вкупната должина на патишта во државни шуми е 9.112, од кои 2.234 km или 24,5% тврди патишта со и без подлога, а 6.878 km или 75,5% се меки патишта. Според ова, отвореноста на шумите изнесува 10 m/ha, што претставува прилично слаба отвореност, околу 50% од оптималната. Ако се земе предвид ниското учество на тврди патишта, состојбата изгледа уште полошо.

Вкупниот број на вработени во шумарството и преработката на дрво се проценува на околу 10.000, од кои четвртината работи непосредно во шумарскиот сектор. Треба да се земе предвид дека субјектите што стопанисуваат со државните шуми за операциите сеча, дотур и превоз на дрвна маса, освен сопствени работници, ангажираат и приватни лиценцирани компании, кои во РСМ ги има 260. Овие компании услугите ги вршат со свои средства и свои вработени. Сопствениците на приватни шуми за оперирање во своите насади ангажираат работници од локалната средина, кои често не се евидентирани како такви или ова им претставува дополнителна дејност.

Шумарството во Република Северна Македонија е стопанска гранка што во бруто националниот производ учествува со 0,4-0,5%, меѓутоа ако се валоризираат општокорисните функции, придонесот е значително поголем.



<sup>28</sup> [https://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/MakStat\\_\\_Zemjodelstvo\\_\\_Sumarstvo/220\\_Sumar\\_Reg\\_PrevSredstva\\_MehanPatishta\\_god\\_mLpx/table/tableViewLayout2?rxid=5032a7df-3367-42df-8422-c123a627c62c](https://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/MakStat__Zemjodelstvo__Sumarstvo/220_Sumar_Reg_PrevSredstva_MehanPatishta_god_mLpx/table/tableViewLayout2?rxid=5032a7df-3367-42df-8422-c123a627c62c)

Според изнесените податоци, може да се заклучи дека потенцијалот за развој на шумарството во РСМ е прилично низок, што делумно е резултат на неповолните климатски и географски услови, но делумно е последица на прекумерното искористување на шумите, како последица на неодржливото користење во минатото, кое, сепак, и денес опстојува, преку примена на нискостеблесто стопанисување, што подразбира широка примена на методата на чиста сеча на големи површини. Ова резултира со големо учество на нискостеблестите шуми, како и шуми со различни форми на деградација. Сепак, недостигот од систематски истражувања, неизвршената инвентаризација (последната инвентаризација е извршена во далечната 1980 година), како и запазувањата на релевантни стручни луѓе, остава простор за верување дека потенцијалот на шумарството во РСМ е потценет. При интервјуирање еминентни шумарски експерти, кои активно дејствуваат во областа на шумарското образование, планирањето, шумарската администрација, заштита и стопанисување на шуми, поделено е мислењето дека шумата во површина се шири, освојувајќи ги сè поголемите површини напуштено земјоделско земјиште, како и високопланинските пасишта.

Останува впечатокот дека е неопходно итно спроведување квалитетна национална инвентаризација, која ќе ја даде вистинската слика за нашите шуми. Оттука ќе произлезат неопходните релевантни податоци кои, освен слика за моментната состојба на шумскиот фонд, ќе претставуваат база за одредување на стратешките определби за идното управување со шумите, мерките за нивна конзервација, одгледување и заштита, како и одредување на дозволения сечив етат, кој е во директна зависност од проценетиот прираст.

## 5.2 Други шумски производи

Нашите шуми и шумското земјиште се богати со лековити растенија, шумски плодови и печурки, кои се дефинирани како недрвни шумски производи. Поради недостатокот на инвентаризација на потенцијалот и вредноста на ДШП, ниту на собраните и продадените количини и нивните вредности, нема можност да се дефинираат точните количини и вредност на оваа дејност. Одредени видови на ДШП се загрозувани и заштитени диви видови растенија, габи и животни за кои начинот на собирање е регулиран со Законот за заштита на природата. Во државата постојат околу 40 мали и средни претпријатија што се занимаваат со откуп и преработка на недрвни шумски производи и главно се извозно ориентирани. За голем дел од руралното население оваа дејност е извор на неформални дополнителни приходи. Искористувањето на ДШП е извор на дополнителна приходи и за ЈПНШ, како и субјектите што управуваат со заштитените подрачја, кои во име на државата како сопственик на шуми за финансиски надомест издаваат дозволи за собирачи.

## 5.3 Други шумски функции или екосистемски услуги

Другите шумски функции се многу важни функции, кои повеќекратно ја надминуваат вредноста на т.н. производни функции на шумите. Тоа се, всушност, нивните различни еколошки, заштитни и социјални функции, меѓу кои зачувување на биолошката разновидност на шумите, складирање на јаглеродот и функција за ублажување на климатските промени. Традиционалниот назив други шумски функции некаде се заменува со терминот шумски екосистемски услуги, термин што произлегува од секторот за животна средина и од неодамна е дел од терминологијата на ОН за Милениумска проценка на екосистемите.

## 5.4 Национален совет

Заради следење на одржливо управување, планирање, стопанисување на шумите и чување на шумите и шумското земјиште на начин и во обем со кои трајно се одржува и унапредува нивната производна способност, биолошка разновидност, способност за обнова и виталност во интерес на економските, еколошките и социјалните функции на шумата, чл. 26 од ЗШ предвидува основање национален совет за шумарство, составен од претседател и десет члена, кои ги именува министерот што раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на шумарството. Советот до денес не е формиран.

# 6. ПЛАНИРАЊЕ ВО ШУМАРСТВОТО

## 6.1 Стратегија за одржлив развој на шумарството

Според член 23 од ЗШ, националната шумарска политика во Република Северна Македонија се остварува преку Стратегијата за одржлив развој на шумарството. Тоа е плански документ што ги уредува проширувањето на квалитетот и заштитата на шумскиот фонд согласно Просторниот план на Република Северна Македонија, мултифункционално стопанисување на шумите и одржлив развој на шумарството, зголемување на придонесот на шумите и на другите поврзани добра и услуги во квалитетот на животот во руралните области, зголемување на јавните и социјалните функции на шумите и шумарството преку заедничка стратегија за развој, со севкупна валоризација на нејзините општокорисни функции и социјални функции и зголемување на свеста за еколошките и социјалните вредности на шумите. Стратегијата за одржлив развој на шумарството ја донесува Владата за период од 20 години.

Актуелната Стратегија за одржлив развој на шумарството е донесена во 2006 и е со важност до 2026 година. Нејзината генерална цел е преку одржливо стопанисување на шумите да се зголеми придонесот на шумарскиот сектор во националната економија и во руралниот развој, обезбедувајќи обновливи ресурси и заштита на локалната и глобалната животна средина, со што ќе обезбеди подобрување на квалитетот на животот на сите граѓани. За да ја одржи и унапреди економската ефикасност на шумарството за потребите на севкупниот национален развој, Владата се обврза да обезбеди законска, институционална и економска рамка за имплементација на одржливо стопанисување на шумите, како и да обезбеди постојан финансиски механизам што ќе ја подобри состојбата со шумите и развојот на шумарството.

После 16 години од усвојувањето на Стратегијата, може да се заклучи дека поголемиот дел од предвидените активности не се спроведени или се спроведени во мала мера:

1. Во однос на зголемувањето на површината под шума, од планираните 2.500 хектари слабо продуктивни земјоделски земјишта и долини, пошумени се само половината;
2. Проредите во млади шуми, обнова, реконструкција и конверзија на нискостеблестите шуми во високостеблести се спроведени во многу мал процент;
3. Не е спроведена инвентаризација на шумите, иако е предвидена со чл. 25 од Законот за шуми;
4. Не е формиран Националниот совет за шумарство, кој е предвиден со чл. 26 од Законот за шуми;
5. Поттикнување на употребата на другите шумски производи, меѓу другото и заради обезбедување дополнителни приходи за локалното население многу малку е спроведено. Иако се изготвени Правилник за собирање недрвни производи и други придружни материјали, сè уште не е изготвена инвентаризација на недрвните производи во шума, на чија основа би се извршило соодветно планирање;
6. Не се значително подобрени капацитетите на државните институции одговорни за креирање политики, надзор и стопанисување на државните шуми;
7. Не е осигурено јавното финансирање на активностите од одржливото стопанисување на шумите, одржувањето на заштитните и другите јавни функции на шумите, заштитата и подобрувањето на биодиверзитетот, пред сè поради слаба наплата на средствата за проширена репродукција од субјектите што стопанисуваат со државните шуми;
8. Не е изготвен катастар на државните шуми и консолидација на расцепканите имоти;
9. Делумно е реализирана техничката и финансиска поддршка за сопствениците на приватни шуми;
10. Делумно е зголемена транспарентноста во процесот на стопанисувањето со шумите;
11. Недоволно се поддржани образованието и истражувачките институции во шумарскиот сектор, како база за снабдување со стручни кадри и иновации во шумарството.

## 6.2 Општ план за стопанисување на шумите во РСМ

Согласно чл. 24 од ЗШ, поделбата/разграничувањето на шумите по намена, производни и заштитни, се утврдува врз основа на општиот план. Во општиот план за стопанисување на шумите се прикажува и анализира состојбата на шумскиот фонд (шумите), се одредуваат функциите на шумите, се одредува намената на шумите, се дефинираат функционалната, просторната и еколошката целина, главните цели на развојот, целите и мерките за унапредување на шумите, одржување и унапредување на општокорисните функции на шумите и заштитата на шумите, се одредуваат методите и начините на стопанисување на шумите, како и одгледувачките и уредувачките мерки. Со општиот план за стопанисување на шумите особено се утврдуваат природните услови и можности за опстанок, обнова и развој на шумите, состојбите на шумите по вид, очуваност, дрвна маса, прираст, отвореност, загрозеност од негативни влијанија, општите насоки и цели на идното стопанисување и мерките за одгледување, заштита, развој, унапредување и проширување на шумскиот фонд во Република Северна Македонија.

Општиот план за стопанисување на шумите има важност од 20 години и го донесува Собранието на РСМ.

Средствата за изработка и рецензија на општиот план за стопанисување на шумите се обезбедуваат од буџетот на Република Северна Македонија.

### 6.3 Национална инвентаризација

Чл. 25 од ЗШ предвидува спроведување на национална инвентаризација на шумските ресурси со која ќе се собираат податоци за состојбата на шумите, за квалитетно планирање во шумарството, за потребите на шумарската политика и шумарската оператива, екологијата, ловството, заштитата на околината, заштитата на природата, дрвопреработувачката индустрија, како и за потребите на државните и меѓународните организации.

Национална инвентаризација на шумските ресурси до денес не е спроведена.

**Шумскостопанска единица** претставува основна единица за планирање во шумарството. Тоа е природна и стопанска целина, утврдена според орографските и хидрографските карактеристики, сообраќајниците и други природни и економски услови за управување и стопанисување на шумите и шумската инфраструктура. Таа опфаќа шуми на еден сопственик или корисник со површина од 100 до 10.000ha. Заради порационално организирање на стопанисувањето со шумите, како и заради контрола на стопанисувањето, шумскостопанската единица се дели на оддели и пододдели. Одделот е дел од шумскостопанската единица, просторно издвоен со природни или вештачки граници со површина до 100ha. Одделите на карта се обележуваат со арапски броеви, а нивните граници на терен со арапски броеви и две хоризонтални линии со водоотпорна црвена боја на градна височина на доминантни стебла или други погодни природни или вештачки подлоги. Границите на шумскостопанската единица на терен се обележуваат со три хоризонтални линии. Пододделот е најмала просторна единица во шумскостопанската единица и претставува дел од шума што по своите карактеристики битно се разликува од преостанатиот дел од одделот. Доколку е обраснат со шума, пододделот на карта се обележува со мала буква, а доколку е необраснат, се обележува со арапска бројка. Сите шуми во РСМ се поделени на 175 шумскостопански единици.



За секоја шумскостопанска единица, врз основа на општиот план за стопанисување на шумите, корисникот донесува посебен план за стопанисување на шумите со стопанска и заштитна намена со важност од 10 години. Неговата содржина, начинот на изработка, донесување и одобрување се пропишани со посебен правилник, донесен од министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство („Сл. весник на РСМ“ бр. 248/2019). Посебниот план се состои од текстуален дел, обрасци и шумски карти и се изработува како тврдо укоричена книга во формат А4. Посебниот план ги разработува општите услови пропишани со општиот план за стопанисување на шумите во РС Македонија, ги анализира спроведените мерки на стопанисување, ги утврдува плановите за стопанисување по вид и обем на работите, времето и начинот на спроведување и ги утврдува вредностите на шумите. Составен дел на планот е деталниот попис на шумите и шумското земјиште во состав на шумскостопанската единица усогласен со катастарската евиденција.

Посебни планови за стопанисување шуми донесуваат и сопствениците на приватни шуми со површина над 30 ha. За површини под шума од 10 до 30 ha се донесува програма за стопанисување на шумите, а со шумите во приватна сопственост со површина помала од 10 ha се стопанисува според критериуми за стопанисување шуми во приватна сопственост, кои со посебен правилник се пропишани од министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство („Сл. весник на РСМ“ бр. 102/2013 од 18.7.2013).

Средства за изработка и одобрување на плановите и програмите за стопанисување на шумите обезбедува сопственикот, односно корисникот на шумата. Сите наведени плански документи подлежат на рецензија пред комисија формирана во МЗШВ, по чија препорака ги одобрува Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство.

Сопствениците и корисниците на шумите се должни да ги спроведуваат целите, мерките, активностите и одредбите предвидени со Стратегијата за одржлив развој на шумарството, општиот план за стопанисување на шумите, посебните планови и програми за стопанисување на шумите во рок и на начин утврден со нив. Извршените работи на одгледување, заштита и користење на шумите без оглед на сопственоста и намената мора да се евидентираат во посебните планови и програми најдоцна до 1 март во тековната за претходната година. Покрај евиденцијата во посебните планови и програми за извршените работи, субјектите што ги стопанисуваат шумите, без оглед на сопственоста и намената, се должни да водат и месечен извештај во посебни обрасци (сеча, дотур и превоз) во електронска и пишана форма, во кои се книжат приемници за сеча, приемници за дотур и испратници за секој оддел/пододдел од шумскостопанска единица, односно за секоја катастарска парцела посебно.

## 6.4 Стопанисување приватни шуми

Како што е претходно наведено, приватните шуми во РСМ зафаќаат 13,54% од вкупната површина под шуми во државата, во кои спаѓаат и шумите во сопственост на верските заедници. Евидентирани се преку 60.000 сопственици на приватни шуми. Дел од нив се членови на националното здружение на сопственици на приватни шуми, со седиште во Берово<sup>28</sup>, кое е организирано во 25 општински ограноци и 5 регионални канцеларии, кое со своето делување го промовира одржливото користење на шумите во приватна сопственост, а својата одржливост цели да ја оствари преку давање широк спектар на услуги кон своето членство. Согласно чл. 93 од ЗШ, Здружението ги информира своите членови за програмите, процедурите и можностите за поддршка на шумарството во приватниот сектор и руралниот развој, ги застапува интересите на членовите на здружението и врши други активности поврзани со шумите.

<sup>28</sup> <https://naps.com.mk/za-nas/>

Со актуелното законско решение, сеча во шума на која постои право на сопственост се врши со Одобрение за сеча (Чл. 67 и 68 од ЗШ). Одобрение за сеча издава ЈП или правните субјекти што ги управуваат шумите во заштитените подрачја, што значи овие субјекти вршат стручни услуги ознака за сеча и сл. Мерките за стопанисување на помалите парцели под шума во приватна сопственост (под 10ха), се пропишани со посебен правилник („Сл. весник на РМ“ бр. 102 од 18.7.2013 година), со кој шумите се поделени на 10 категории, во зависност од сочуваноста, зрелоста, видовиот состав и потенцијалот за обнова. Со овој правилник се пропишани видот на сеча и одгледувачките мерки кои ќе се одобрат на сопственикот за секој тип на шума одделно.

За услугите во приватни шуми сопственикот му плаќа надомест на ЈП, според ценовник утврден од Управниот одбор на ЈП, според кој висината на бруто-надоместокот е утврдена на 298 ден./m<sup>3</sup> одобрена дрвна маса. Сопственикот е должен на сметка на буџетот на РСМ да уплати и средства за проширена репродукција на шуми за одобрената дрвна маса во висина од 80 ден./m<sup>3</sup>.

Важен услов за издавање одобрение за сеча, согласно чл. 67 и 68 од ЗШ, се видно и трајно обележани граници на парцелата. Со ниеден пропис не е детално образложено значењето на изразот видно и трајно обележување на границите. Овластените геодети, по барање и за сметка на сопствениците, изработуваат соодветни елаборати за катастарските парцели под шума, но со ниту еден пропис не е дефинирано кои се нивните унифицирани ознаки, кои недвосмислено ќе потврдат кој точно овластен геодет извршил маркација на терен и ќе ги отргнат дилемите на шумарскиот инженер дека сопственикот навистина го одвел на својата парцела. Ова донекаде се ублажува со организирање заеднички теренски увид од страна на геодетот и шумарскиот инженер, но честопати тоа е тешко да се координира и термините тешко се усогласуваат.

Поради оддалеченоста на поедини парцели под приватна шума од населените места и сообраќајниците, често е тешко да се спроведе теренскиот увид, бара посебни физички напори и предизвикува транспортни трошоци, како за инженерот што врши увид и ознака за сеча, така и за шумарскиот техничар, кој врши контрола на сечата и дотурот, жигосување и испорака на дрвната маса. Ова често отвора ризик за намален квалитет на услугите од страна на вработените во ЈП, па и можност за корупција.

Поради бирократски процедури, сопствениците на приватни шуми често се изложени на додатни напори и трошоци, како што покажува примерот на сопственичката на приватна шума во КО Владимирово, кај Берово. Бидејќи парцелата под шума во нејзина сопственост е во ШСЕ со која стопанисува ПШС „Беласица“ од Струмица, таа е должна да поднесе барање за одобрение за сеча во ПШС „Беласица“, чиј инженер и техничар мора да извршат теренски увид, иако ПШС Берово е физички многу поблиску и трошоците за поднесување барање и теренскиот увид би биле многу помали.

Со Законот за изменување и дополнување на Законот за шумите („Сл. весник на РСМ“ бр.79/13) се отвори можност за регистрирање лиценцирани шумарски инженери што даваа услуги во приватни шуми. Тие изработија свои жигови за ознака и испорака на дрвна маса, добија лиценци што ги издаваше МЗШВ и ги презедоа активностите во приватните шуми. Во јавноста се појави перцепција на масовна злоупотреба од овие лица и одобрување на сеча во државни шуми, а евидентирање дека таа се врши во приватни шуми. Оваа активност беше под лупа на низа истраги, по кои следуваа бројни кривични пријави за злоупотреба против поголемиот дел од лиценцираните субјекти. По ова, со нова измена на Законот за шуми („Сл. весник на РСМ“ бр. 160/2014) вршењето услуги во приватни шуми повторно беше вратено во ЈПНШ и субјектите што ги управуваат шумите во заштитените подрачја.



Полициските истраги, кривичните пријави против одговорни лица вработени во ЈПНШ, како и искуствата на некои сопственици на приватни шуми покажуваат дека и кај овој субјект не е ретка појавата на одобрување сеча во државна шума, а нејзино евидентирање во приватни имоти. Вкупната регистрирана сеча во приватните шуми од 186.485 m<sup>3</sup> во 2021, кој тренд дури е во опаѓање во споредба со изминатите години, покажува дека годишно е регистрирана сеча на 1,31 m<sup>3</sup>/ha<sup>29</sup>, што е речиси трипати повеќе од регистрираната сеча во државните шуми. Овие показатели се само потврда на горната констатација.

## 6.5 Репродукција на шумите

Субјектите што ги стопанисуваат шумите во државна сопственост на посебна сметка издвојуваат средства во висина од 10% од вредноста на исеченото дрво, франко камионски пат во шума. Овие средства се наменети за **проста репродукција на шумите** и се употребуваат за одгледување, заштита на постојните шуми, изградба на шумски патишта, техничко опремување заради вршење работи за заштита на шумите и изработка на планови за стопанисување на шумите, што е регулирано со чл. 94 од ЗШ.

Освен ова, согласно чл. 95 од ЗШ, се издвојуваат и средства за **проширена репродукција на шуми**, кои ги обезбедуваат субјектите што стопанисуваат со шумите во државна сопственост и сопствениците на приватни шуми во висина од 3% од вредноста на исечено дрво, франко камионски пат, како и правните субјекти што вршат промет на дрво во висина од 3% од вредноста на продаденото дрво. Овие средства се уплаќаат во буџетот на РСМ и ги користат субјектите што стопанисуваат со шумите во државна сопственост и сопствениците на шуми во приватна сопственост сразмерно на уплатените средства, според годишна програма што ја донесува Владата на РСМ за следните намени: пошумување на голини и ерозивни земјишта, мелиорација на деградирани шуми и шикари, отстранување на последиците од шумски пожари на површина над 50 ha во рамките на една шумскостопанска единица преку вештачка обнова, нега на шумски култури и на пренаменети природно пошумени површини, превентивна заштита на шумите и шумските култури, објавување и печатење на инструкциите, протоколите, плановите, материјалите за обука, насоките и други материјали од областа на управувањето со пожари на отворен простор, како и за техничко одржување и хостирање на веб-страницата на Министерството на земјоделство, шумарство и водостопанство за подигање на јавната свест за заштита на шумите од пожари, сузбивање на растителни болести и штетници во шуми и шумски култури и на површини во кои е извршена мелиорација на деградирани шуми и шикари и обезбедување шумско семе и саден материјал.

Во пракса, субјектите што стопанисуваат со државните шуми средствата за проста репродукција ги пресметуваат, но воопшто не ги акумулираат на посебна сметка, а делумно ги компензираат со активности како одгледувачки мерки, заштита на шумите, изградба на шумски патишта и изработка на планови за стопанисување на шумите. Средствата за проширена репродукција ги уплаќаат само сопствениците на приватните шуми и еден од националните паркови, а ги трошат главно субјектите што стопанисуваат државни шуми.

## 6.6 Користење на шумите – Организација на шумското производство и продажба на дрвната маса во ЈПНШ

Според чл. 61 и 62 од ЗШ, користењето на шумите се врши според намената и на начин кој обезбедува трајно зачувување и зголемување на вредноста на шумите, зголемување на нивниот прираст и принос и зачувување и унапредување на нивните општокорисни функции.

<sup>29</sup> [https://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/MakStat\\_\\_Zemjodelstvo\\_\\_Sumarstvo/180\\_Sumar\\_Reg\\_Isech\\_Brutmasa\\_Sort\\_god\\_ml.px/table/tableViewLayout2/?rxid=7531d4dc-cd0b-47ec-9a88-77110b0923220](https://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/MakStat__Zemjodelstvo__Sumarstvo/180_Sumar_Reg_Isech_Brutmasa_Sort_god_ml.px/table/tableViewLayout2/?rxid=7531d4dc-cd0b-47ec-9a88-77110b0923220)

Користење може да се врши само на шуми за кои е донесен посебен план или програма.

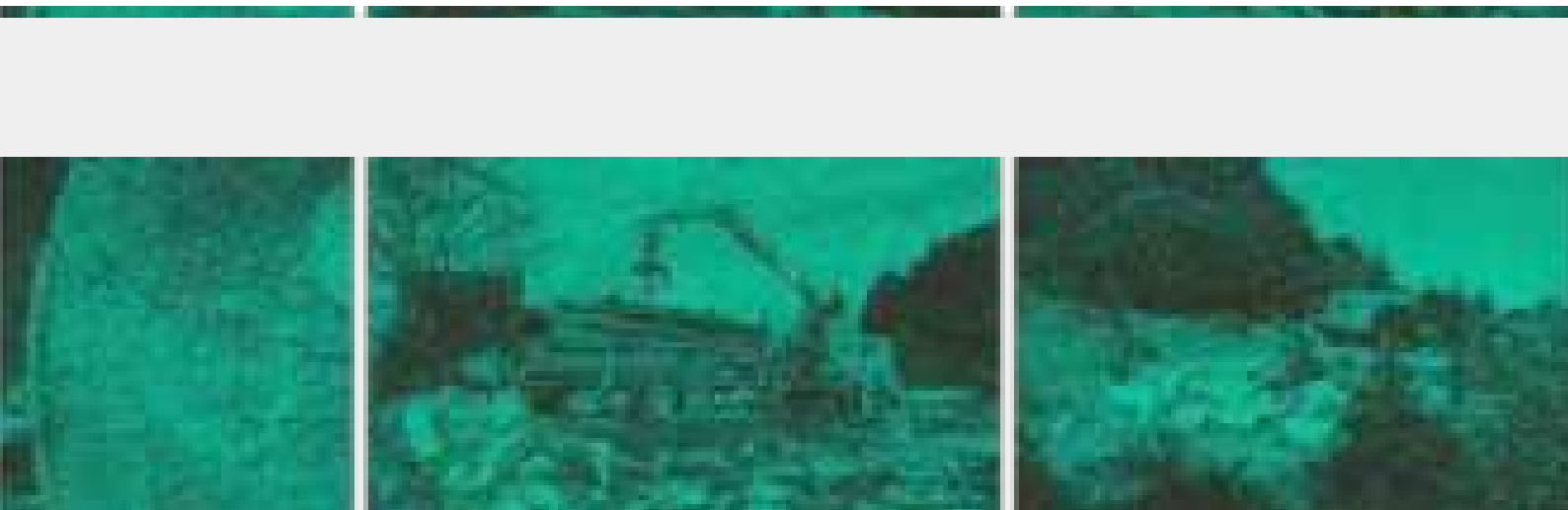
Сеча во шума се врши само по претходно извршена ознака за сеча со втиснување јасно видлив шумски жиг - означувач, со употреба на соодветна водоотпорна боја, во согласност со соодветен правилник, пропишан од министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство. Кај пребирни и оплодни сечи, освен шумски жиг, на кореновата жила на избраните стебла за сеча се втиснува и реден број.



Субјектите што ги стопанисуваат државните шуми ознаката за сеча ја вршат најдоцна до крајот на септември во тековната за наредната година. Ја извршуваат во соодветни оддели и пододдели, за количина на дрвна маса и вид сеча во согласност со предвидувањата на посебниот план за стопанисување на шумите. Податоците за означените стебла ги евидентираат во книга за ознака за сеча. Врз основа на извршената ознака изготвуваат изведбен план. За извршената ознака го известуваат шумарскиот инспектор, кој врши преглед на извршената ознака и нивната уредност, како и наведените документи ги констатира со соодветен записник. Ознаката може да биде стеблимична и површинска. Стеблимична ознака е кога се врши одби-

рање на секое поединечно стебло што треба да се посече, во случај на пребирни и оплодни сечи во високостеблести шуми или прореди во високостеблести и нискостеблести шуми. Ваквата ознака може да ја врши само стручно лице - шумарски инженер со најмалку две години искуство во струката. Површинската ознака е ознака за чиста сеча при која се означуваат рабните стебла на површината на која се сечат сите стебла. Ваквата ознака ја вршат шумарски инженери со или без работно искуство, како и шумарски техничари со најмалку две години искуство во струката.

Приемот и испораката на добиените шумски сортименти ги вршат шумарски техничари - референти за сеча, дотур и превоз, под надзор на одговорен шумарски инженер. Приемот се врши на местото на сеча и изработка, при што се контролира дали сечата е извршена во согласност со извршената ознака, како и дали е заведен шумски ред во сечиштето. Огревното дрво се жигосува со шумски жиг со водоотпорна боја, со сина или зелена боја во државните шуми и црна или црвена боја во приватните шуми и тоа 80% од сите сортименти во државна и 100% од сортиментите во приватна шума. Кај трупците, покрај жиг на двете чела, мора да има втиснато и пластична плочка со сериски број, во соодветна боја, во зависност од класата на трупецот.



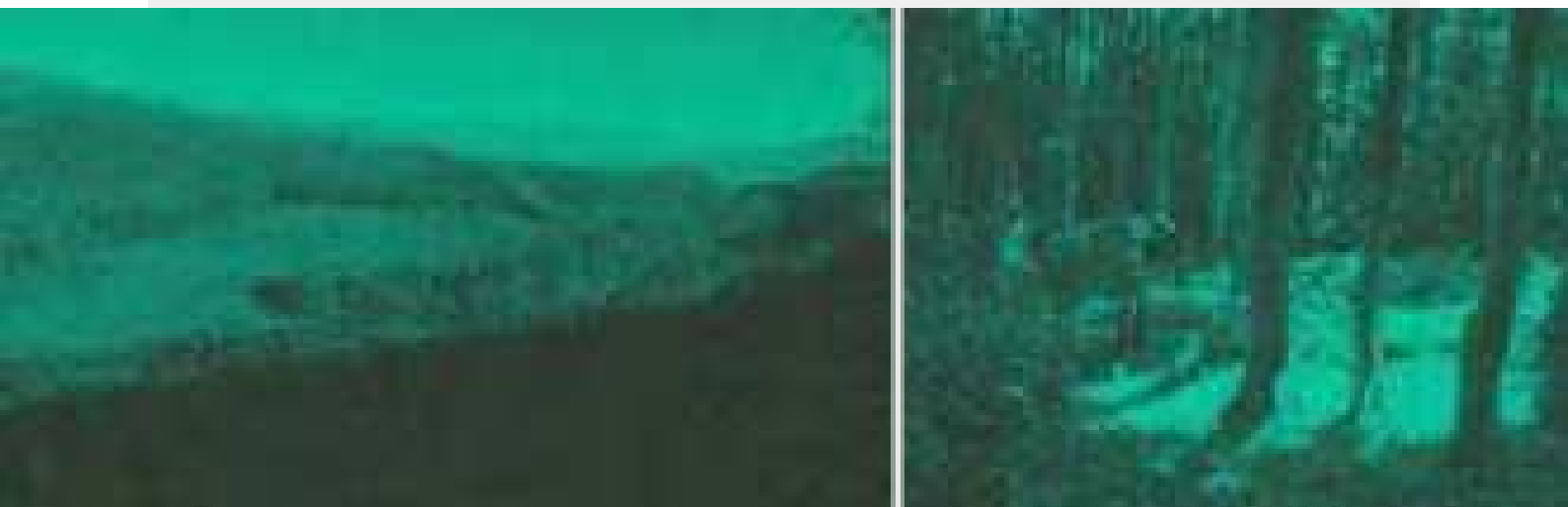
Вршењето на сеча, дотур и превоз на означената дрвна маса ЈПНШ може да го организира со сопствени вработени или да побара вршење услуги од правни лица лиценцирани за вршење на шумскокултурни работи. Оваа сеча се нарекува режиска сеча. Ангажирањето на лиценцирани правни лица се врши преку јавна и транспарентна постапка, за која, поради високата вкупна вредност на набавката, се распишува меѓународен тендер. Освен режиската сеча, ЈПНШ врши продажба на дрвна маса на корен, под посебни услови, пропишани со Законот за шуми и подзаконските акти, при што сечата ја вршат самите жители на руралните средини, за сопствени потреби или самите правни лица што вршат откуп на дрвна маса на корен, во посебни случаи, при санитарна сеча, вонредни сечи или сеча на неочувани нискостеблести шуми со дрвна маса под 50м<sup>3</sup>/ха.

Во 2021 година Претпријатието режиски посеколо вкупно 356.485,81м<sup>3</sup> дрвна маса. Од тоа, со постојани и сезонски свои вработени се посечени 168.339,11м<sup>3</sup> или 47,22%, а со надворешни извршители се посечени 188.146,70м<sup>3</sup> или 52,78% од вкупната режиска сеча. Ова укажува на тоа дека и покрај големиот број вработени, Претпријатието не располага со доволен број теренски работници кои би ги извршиле теренските операции и мора да ангажира надворешна работна сила за реализирање на повеќе од половината од режиската сеча. Ова честопати ги отежнува работите заради сложените тендерски процедури, што често предизвикува доцнење со отпочнување на работите, па неретко се случува и да се загуби добар дел од сезоната додека се надминат сите законски препреки и се потпишат договорите за вршење на услугите. Постои непишано правило дека правното лице што ги изведува работите на сеча, дотур и превоз ќе изврши и откуп на дрвната маса поради препродажба. Заради ова, честопати се случува за оние насади што се поблиску до сообраќајниците и каде има поповолни услови за експлоатација да има значително поголем интерес, а за подалечните и непристапни оддели воопшто да не се појави заинтересиран изведувач. За ваквите поповолни оддели се нудат минимални цени за вршење на работите од сеча и дотур, често и под минималната економска исплатливост, за потоа разликата во цена да се надомести со разни коруптивни и нелегални активности.

ЈПНШ може да продава главни шумски производи на домашниот пазар, како и да врши извоз, со согласност од МЗШВ, што во пракса многу ретко се случува. Цените на дрвото и шумските услуги се поставени како максимални цени и се одобрени од Владата на РСМ. Овие цени не беа ажурирани со години и со тоа беа далеку под пазарните цени, често и под нивото на исплатливост за претпријатието, што беше една од причините за лошите финансиски резултати. Оваа состојба неодамна е променета, бидејќи по добиена согласност од Владата на РСМ, од 1.9.2022 година, цените на шумските производи во ЈПНШ конечно се зголемија линеарно за 20%. Продажбата на главните производи се одвива според соодветен Правилник со кој се дефинирани видовите на дрвја, видот на сортименти и нивните димензии, единиците мерки, цените, начинот на плаќање и фактурирање, начинот на склучување и раскинување договори за купопродажба и др.

Техничкото дрво се продава на правни лица што вршат дејност преработка на дрво со рамковни и годишни договори, со услов истите да не вршат препродажба на дрвната маса. Поради големата побарувачка и малата количина на производство на техничко дрво ретко се задоволуваат барањата на сите заинтересирани клиенти. Освен со правни субјекти регистрирани за промет со дрво, претпријатието склучува купопродажни договори за огревно дрво и со синдикати, здруженија на пензионери и поединечни физички лица за испорака на огревно дрво франко купец, со плаќање до 6 рати. За социјално ранливите категории на граѓани одобрува попуст од 10% и 8 рати. Поради високата побарувачка на огревно дрво на пазарот и нереално ниската вредност по ценовникот на ЈПНШ, често се случуваат манипулации при испораката до ваквите купци, така што тие, иако уплатиле уште на самиот почетокот на годината, дрвата ги добиваат пред самиот почеток на грејната сезона или дури откако таа ќе започне, што создава големи недоразбирања и бранувања во јавноста.

Сечата и изработката на шумските сортименти се врши со моторни пили, а дотурот е механизирани или со анималии. Работата во шума е доста напорна и бара голема физичка сила и одрекувања. Работниците се изложени на атмосферски влијанија, ноќеваат во импровизирани засолништа на местото на сечата и постојано се изложени на ризикот од повреда на работа. Со оглед на тоа дека поголемиот дел од работниците воопшто не се регистрирани, бројот на повреди при сеча и дотур на дрвна маса не е познат, но тој сигурно не е мал ако се има предвид слабата, дури и никаква употреба на заштитни средства, недостатокот на обуки и професионално усовршување на работниците. Со оглед на последните поскапувања, реалната вредност на извршување на работите на сеча и дотур не е мала и далеку ги надминува сумите што ЈПНШ ги предвидува за исплата на своите вработени.



Нискиот коефициент на отвореност на шумата, како и високиот процент на застапеност на меки сезонски патишта го отежнуваат превозот на дрвни сортименти, кој е во директна зависност од временските услови. Изградбата на нови и одржувањето на постојните патишта веќе подолг период се врши исклучиво со сопствена механизација. Во 2021 година изградени се 162,53 km меки патишта, што е 65% од планираните 250,27 km. Извршена е реконструкција на 224,75 km, а прочистени се 1.392,75 km шумски патишта.

Малиот број на товарни возила и дотраеноста на поголемиот дел од нив претставуваат дополнителен проблем при превозот на произведената дрвна маса од шума до стовариштата. Тендерите за превоз на дрвната маса со надворешни извршители ретко успеваат поради ниските максимални цени и незаинтересираноста на економските оператори за вршење ваков вид услуги. Поради ова, претпријатието често излезот го гледа во сè поголемата продажба на дрвна маса на корен или франко шумски пат.

# 7. ЗАШТИТА НА ШУМИТЕ

Заштитата на шумите е систем на мерки и активности што се спроведуваат со цел да се обезбеди опстанок на шумите, зачувување на здравствената состојба и виталност на шумите од противправно присвојување и користење, пожари, растителни болести и штетници, бесправни сечи, противправно собирање на други шумски производи и други оштетувања.

## 7.1 Шумски пожари

Во текот на 2021 година ЈПНШ регистрирало 204 шумски пожари, со вкупна опожарена површина од 12.315,14 ha и опожарена дрвна маса од 490.023,48 m<sup>3</sup>, со што е причинета штета од 2.373.137.539 денари. Вкупните трошоци за гаснење на пожарите изнесуваат 6.608.155 денари. Во гаснењето учествувале 6.627 гасначи, од кои 1.998 се вработени во ЈПНШ, а 4.629 се гасначи од други субјекти.

Според анализата на местото на настанување, речиси две третини од пожарите започнале во шума, опожариле 11.007ha, што е речиси 90% од вкупната зафатена површина и предизвикале штета од 2.284.117.803 денари, што е речиси 96% од вкупната регистрирана штета од сите пожари.

Анализирајќи го периодот од годината во кој настанале, евидентно е дека 81 пожар или 40% од сите регистрирани пожари во текот на годината се случиле во месец август. Тие опожариле површина од 9.581,44 ha, што е 78% од вкупната опожарена површина, нанеле оштетување на 465.627 m<sup>3</sup> или 95% од вкупната опожарена дрвна маса и предизвикале штета од 2.179.170.844 денари, што е преку 95% од вкупната евидентирана штета во текот на годината.

Споредено со податоците за претходната година, може да се заклучи дека бројот на регистрирани пожари во 2021 година е двојно поголем, но опожарената површина е десет пати поголема, додека количината на опожарена дрвна маса е **шеесет пати поголема!**

Законот и подзаконските акти за шуми, како и другите закони што ја регулираат оваа материја предвидуваат цела лепеза на превентивни мерки за шумските пожари. Со чл. 54 од ЗШ е дефинирано дека е забрането палење отворен оган во шума и на земјиште во непосредна близина на шумата, на растојание од најмалку 200 метри од работ на шумата, освен на места што ќе ги одреди, видно ќе ги обележи и ќе ги внесе во планот за заштита на шумата од пожари субјектот што ја стопанисува шумата. Степенот на загрозеност на шумата од шумски пожари за секој оддел и пододдел е утврден со посебниот план за стопанисување шуми. Со чл. 56 од Законот за шуми пропишани се обврските на субјектите што ги стопанисуваат шумите и сопствениците на шуми, во зависност од степенот на загрозеност на шумата, да преземаат посебни мерки за заштита од пожари (правење просеки во шума, подигање појаси од лисјарски видови во иглолисни шуми, поставување набљудувачници, организирање набљудувачка, известувачка, противпожарна служба и слично). Правните и физичките лица што преку вршење на својата дејност предизвикуваат шумски пожари се должни да им ја надоместат штетата на субјектите што ги стопанисуваат шумите, како и на сопствениците на шуми.

Согласно член 57 ст. 4 од Законот за шумите, со оглед на зголемената опасност од појава на шумски пожари, по барање на ЈПНШ, МЗШВ донесе делумна забрана за движење во шума и на шумско земјиште, со арх.бр. 49-6012/2 од 30.6.2021 година, а од 3.8.2021 година со арх.бр. 49-6739/2 вовеле и целосна забрана за движење

во шума во текот на целиот ден. Оваа забрана беше отповикана на ден 26.8.2021 година, поради проценка дека е намален ризикот од појава на шумски пожари и согласно заклучоците на Владата на РСМ донесени на 101. седница одржана на 24.8.2021 година за укинување на забраната за движење во шума.

И покрај преземените превентивни мерки, неповолните временски услови, а веројатно и човечко невнимание или намера предизвикаа вистинска катастрофа. Податоците за штетите во 2021 година ја покажуваат опасноста од шумските пожари во жешките и сушни летни месеци, кога влажноста на воздухот е мала, а дневните и ноќните температури се високи. Летото 2021 година беше најтопло откако е почнато мерењето на температурата во Европа. Според годишниот извештај на Програмата на Европската Унија за набљудување на Земјата, Коперникус<sup>30</sup>, просечната температура летото 2021 година била речиси еден степен повисока од просекот во периодот 1991-2020 година.



<sup>30</sup> <https://www.dw.com/mk/2021-%D0%BD%D0%B0%D1%98%D1%82%D0%BE%D0%BF%D0%BB%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%BE-%D0%B2%D0%BE-%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B0/a-61563799>

## 7.2 Реонско чување на шумите – Шумочуварска служба во ЈПНШ

Реонското чување на шумите, според чл. 81 ст. 3 од Законот за шуми, е обврска на ЈПНШ и другите субјекти што ги стопанисуваат и управуваат заштитените подрачја, без оглед на нивната намена. За извршување на оваа функција, во состав на Секторот за заштита на шумите, надзор и внатрешна контрола е формирана Шумочуварска служба, која чувањето на шумите го врши на вкупно 331 шумочуварски реон, што значи дека просечната големина на реонот е нешто повеќе од 3.000 ha. Вкупниот број на 212 ангажирани шумочувари укажува на тоа дека третина од реоните не се покриени или еден шумочувар е задолжен со повеќе реони, односно дека во просек еден шумочувар треба да чува реон од 4.800 ha. Шумочуварската служба има ангажирано и 69 контролори на рампа, одговорни за контрола на влез и излез од шума на контролни пунктови.

Според Годишниот извештај за работењето на претпријатието во 2021 година<sup>31</sup>, проценката на бесправно посечената дрвна маса на територијата што ја стопанисува ЈПНШ за 2021 година изнесува 23.513,77 m<sup>3</sup>, чија вредност, според комерцијалниот ценовник изнесува 22.772.852,21 денари. Оваа количина изнесува околу 6% од вкупната регистрирана сеча организирана од ЈП во 2021 година, но сепак е значително помала од проценетата бесправна сеча на територијата на РСМ. Во текот на 2021 година шумочуварската служба поднела 29 кривични и 186 прекршочни пријави против затекнати сторители. При тоа се одземени вкупно 1.077,90 m<sup>3</sup> дрвна маса.

Според чл. 81-б од Законот за шуми, припадникот на шумочуварската служба мора да е физички и психички способен за вршење на работите на шумочуварската служба, да има најмалку средно образование од областа на шумарството - шумарски техничар, техничар за шумарство и пејзажна архитектура, специјалист за шумарски работи или со минимум две години работно искуство како шумочувар во досегашната шумочуварска служба и да е подобен за носење оружје согласно прописите за поседување и носење оружје. Во пракса проверка на подобноста за носење оружје речиси никогаш не се спроведува пред вработувањето, така што задолжувањето со оружје на шумочуварите често е невозможно.

Освен тоа, според неколкуте извршени разговори со припадници на шумочуварската служба, нивната слаба мотивираност за извршување на работните задачи се должи и на ниските плати, бидејќи во моментот основната плата на шумочуварот е на законскиот минимум од 18.000 денари, слабата опременост (не задолжиле нови униформи веќе 8 години), незадолженост со оружје и средства за принуда, недостатокот на соодветни обуки, недостатокот на организиран превоз до реонот, како и недовербата кон колегите и претпоставените, како и во припадниците на шумската полиција и МВР. Одговорноста на шумочуварот е голема, бидејќи со задолжувањето на реонот, тој презема одговорност за сите настанати бесправни дејствија во тој реон. Задолжен е со прилично голем реон, кој треба да го обезбедува 24 часа во текот на денот, а прекршителите се добро опремени и организирани, го следат движењето на шумочуварите и вршат бесправни активности кога тие заминуваат на дневен одмор.

Во ЈПНШ донесен е правилник за работата, како и Кодекс на однесување на припадниците на шумочуварската служба, кон кој тие се должни да се придржуваат. Шумочуварот е должен да води дневник на настани во кој ги внесува сите забележани бесправни дејствија во реонот. Против заловените прекршителите должен е да изготви соодветна кривична или прекршочна пријава, која може да биде насочена исклучиво против познат сторител. Ова од причина што во минатото, за да се покријат од одговорност, пријавите против непознат сторител беа редовна појава и речиси и да немаше пријава против познат сторител.

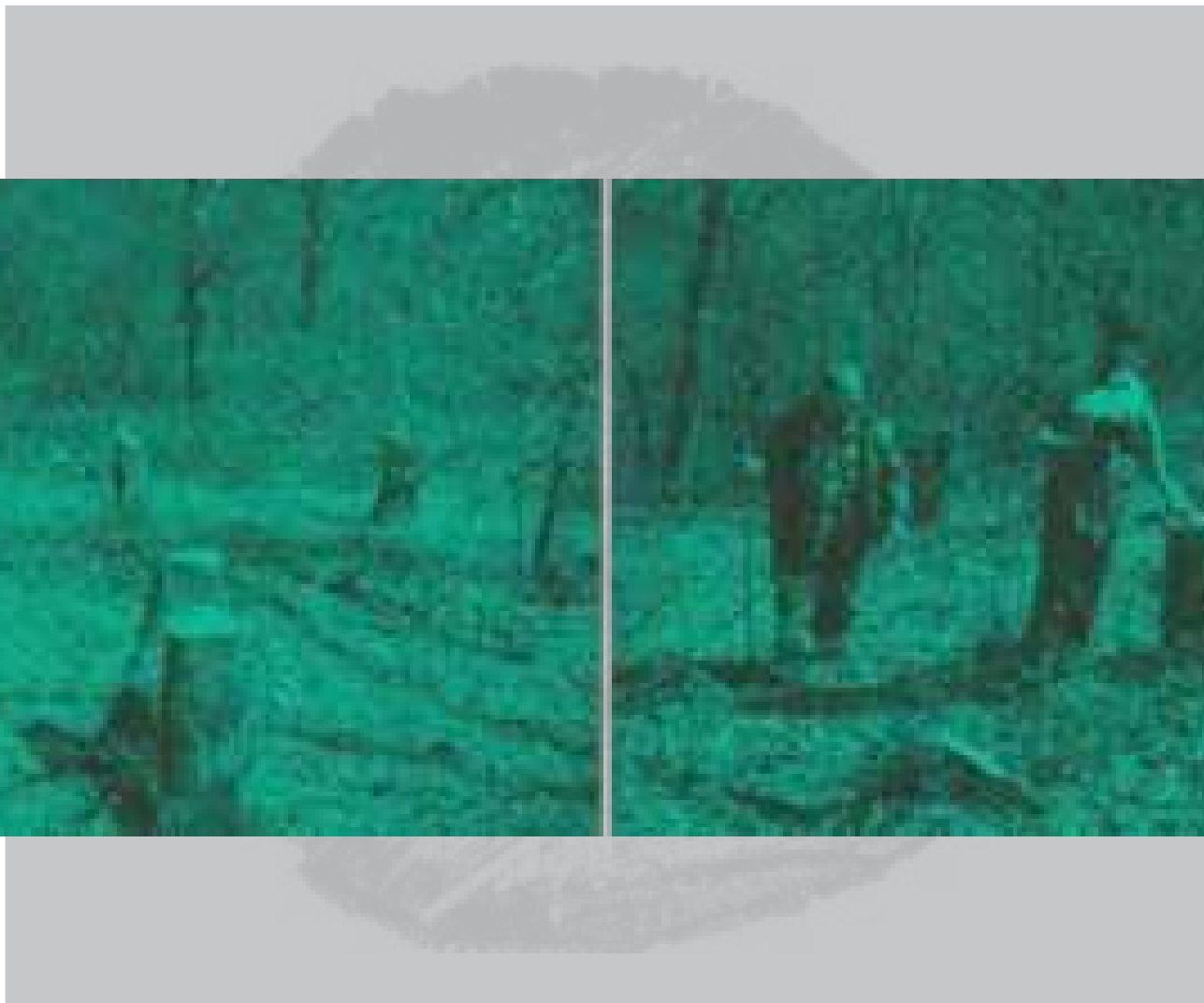
<sup>31</sup> <http://www.mkdsuimi.com.mk/pdf/%D0%98%D0%97%D0%92%D0%95%D0%A8%D0%A2%D0%90%D0%88%20%D0%97%D0%90%20%D0%A0%D0%90%D0%91%D0%9E%D0%A2%D0%95%D0%8A%D0%95%D0%A2%D0%9E%20%D0%97%D0%90%202021%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf>

Сепак, со осумчасовно работно време шумочуварот не е во можност да го заштити реонот во потполност, поради појавата на бесправни активности во различни делови од деноноќието, од страна на добро организирани групи што го следат движењето на шумочуварите, поставуваат луѓе на стратешки места што ги набљудуваат патиштата и благовремено ги известуваат прекршителите доколку забележат движење на шумочуварите или другите органи на прогонот.

Заедничките акции со МВР и Шумска полиција ретко вродуваат со плод, што остава сомнеж за протекување на информации, односно вмешаност на припадници на службите на прогонот со прекршителите.

Според чл. 80-а од ЗШ, **припадниците на Министерството за внатрешни работи (МВР)** се овластени да вршат преглед на сите средства со кои се превезува или пренесува дрво и други шумски производи, на сите места каде што се чува дрво и други шумски производи, да ги спречат и да ги легитимираат или да ги приведат лицата затечени во вршење на прекршоци казниви по овој закон или кривични дела што се однесуваат на шумите или за кои постои основано сомневање дека извршиле такви дела и вршат привремено одземање на предмети и средства со кои е извршено кривично дело или прекршок и предметите што настанале или се присвоени со извршување на такво дело и да ги предадат на шумската полиција.

Припадниците на МВР се многу важен чинител во борбата против корупцијата во самиот шумарски сектор, како и против извршителите на нелегалните активности. Нивниот авторитет често е пресуден во пресекувањето на каналите на ваквите активности. Сепак, при разговорот со високопозициониран раководител во локален сектор во МВР, кој важи за бескомпромисен борец против криминалот во својата средина, а има долгогодишно искуство во справувањето со криминалот во шума, беше истакнато дека само неколку полицајци од неговиот орган ја уживаат неговата доверба и поради тоа при организирањето акции насочени против шумскиот криминал треба внимателно да се избира кои луѓе ќе се ангажираат.





# 8. УРЕДУВАЊЕ НА ШУМИТЕ

## 8.1 Изработка на посебни планови за стопанисување на ШСЕ

Изработката на посебните планови за стопанисување на шумите за потребите на ЈПНШ ја врши Секторот за уредување шуми, ловишта и проектирање, во соработка со подружниците. Пред формирање на ЈПНШ, овој сектор опстојувал како самостојно самофинансирачко општествено претпријатие Завод за шуми или „Шума-проект“ и се занимавал со изработка на планови за тогашните шумски стопанства, од кои ја наплаќал својата услуга. И денес секторот е на одделна локација од Дирекцијата на ЈПНШ. Има вкупно 25 вработени, од кои 16 се проектантите за уредување шуми. Годишно изработуваат дваесетина посебни плана за стопанисување на шумите за вкупна површина од околу 90.000 ha. Во пракса, ова е единствената државна институција што се занимава со изготвување на ваков вид планови. Оттука и сопствениците на приватни шуми со површина од 10 до 30 хектари, па и над 30 хектари, за изработка на програма и посебен план се упатени кон овој сектор.

Секторот е технички добро опремен со модерни средства неопходни за прибирање на податоците на терен. Иако седиштето на Секторот за уредување шуми е во Скопје, проектантите ја вршат својата работа на терен, низ целата територија што ја стопанисува ЈПНШ. Тоа подразбира дека во сезона кога се прибираат теренските податоци престојуваат далеку од своите домови, по подружниците на ЈПНШ, каде што се обезбедува и нивен престој. Нето-платите на проектантите не се поголеми од одговорните инженери во подружниците, но им се пресметува додаток за теренска работа во висина од околу 800 денари за ден поминат на терен, со престој. Ова кај нив предизвикува незадоволство и слаба мотивираност за работа, што конечно се одразува и на ефектот од нивната работа, односно квалитетот на изработените планови. Проектантите исто така изразуваат незадоволство од слабата логистичка поддршка на терен, поради што има неколку примери млади и надежни шумарски инженери да ја напуштат оваа работа и перспектива да побараат на друго место, дури и во преквалификација во други дејности.

Од изнесеното за ЈПНШ може да се изнесе констатација дека тоа е централизирано претпријатие, каде што комплетното финансиско и кадровско управување е сконцентрирано во дирекцијата. Во однос на внатрешната поставеност се забележува преклопување на одговорностите помеѓу дирекцијата и подружниците. Цените на производите се поставени како максимални цени и се нереални, далеку пониски од пазарните. Од 1.9.2022 година конечно е усвоен нов ценовник со кој дрвните производи на претпријатието се продаваат за 20% пови-сока цена. Времето ќе покаже колку оваа промена ќе придонесе за финансиска консолидација на претпријатието. Поради различната ликвидност и продуктивност на подружниците, евидентен е голем анимозитет со дирекцијата. Претпријатието е финансиски оптоварено со голем број непродуктивни вработени, а, од друга страна, со недостиг од стручни кадри и извршители на основните операции во шума што го носат најголемиот приход. Старосната структура на вработените е исто така неповолна. Мотивацијата на вработените е на ниско ниво, поради малите плати, слабата техничка опременост и несоодветното наградување за вложениот труд. Претпријатието континуирано бележи загуби во своето работење, но сепак опстанува врз основа на книговод-ственото зголемување на вредноста на шумите и со извесна директна помош од државниот буџет.

# 9. СЕМАФОР ЗА УСОГЛАСЕНОСТ

Семафор за усогласеност е алатка што треба визуелно да ги прикаже состојбите во определен ентитет или во конкретниов случај - сектор и има цел да ги покаже состојбите во три дела. Овој семафор за усогласеност има цел да прикаже какви се состојбите од формален и од функционален аспект. Доколку се детектираат поголеми дискрепанци, тие се наведуваат во забелешките.

## I. Стратешка усогласеност

	Критериум	Семафор						Главни Забелешки
		Формално			Функционално			
		x	+/-	√	x	+/-	√	
1	Усвоен стратешки документ							Да се ревидира системот на следење на остварувањето на стратешките насоки
2	Правната рамка (од закони до внатрешни правила и процедури) е усогласена со стратешкиот документ.							Да се ревидира системот на следење на остварувањето на стратешките насоки
3	Основните функции во рамките на институциите во секторот се усогласени со стратешкиот документ и законските надлежности.							Да се ревидира системот на следење на остварувањето на стратешките насоки
4	Раководството во рамките на секторот јасно ги пренесува плановите за реформи, стратешките цели и мерките за подобрување до вработените.							Да се ревидира системот на следење на остварувањето на стратешките насоки

## II. Организациски капацитети

	Критериум	Семафор						Главни Забелешки
		Формално			Функционално			
		x	+/-	√	x	+/-	√	
1	Постои јасно разграничување, односно не постои преклопување во делокругот на работни задачи меѓу различни ентитети во рамките на секторот.							Во определени ентитети, има преклопување на надлежностите
2	Вработените во рамките на секторот ги разбираат основните функции и организациската поставеност на институцијата.							
3	Клучните работни места (оние преку кои се остваруваат главните цели во рамките на секторот) се пополнети со соодветен кадар.							На високи позиции во шумарскиот сектор/систем треба да бидат поставени шумарски инженери, што, всушност, е работа на општите и посебните закони
4	Раководството јасно ги пренесува плановите за реформи, стратешките цели и мерките за подобрување до вработените.							
5	Сите предвидени активности/задачи во институцијата се извршуваат.							Работните задачи се извршуваат врз основа на расположливите ресурси и во голем дел се детерминирани од нив.
6	Секој вработен извршува задачи што произлегуваат од описот на неговото работно место.							Потребна е функционална анализа на ентитетите во рамките на системот со цел да се даде одговор на ова прашање.
7	Не постојат систематизирани работни места во рамките на секторот што се непотребни.							Потребна е функционална анализа на ентитетите во рамките на системот со цел да се даде одговор на ова прашање.
8	Вработените во рамките на секторот генерално поседуваат компетенции за исполнување на активностите и за постигнување на стратешките цели.							Потребна е функционална анализа на ентитетите во рамките на системот со цел да се даде одговор на ова прашање.
9	Вработените во рамките на секторот имаат можности за стручно усовршување и обука.							Потребна е функционална анализа на ентитетите во рамките на системот со цел да се даде одговор на ова прашање.
10	Вработените во рамките на секторот имаат можности за унапредување.							Потребна е функционална анализа на ентитетите во рамките на системот со цел да се даде одговор на ова прашање.

### III. Извршување задачи заради остварување резултати

	Критериум	Семафор						Главни Забелешки
		Формално			Функционално			
		x	+/-	√	x	+/-	√	
1	Во рамките на секторот има соодветна организација, приоритизација на целите							Потребна е функционална анализа на ентитетите во рамките на системот со цел да се даде одговор на ова прашање.
2	Одлучувањето во рамките на секторот се одвива по пат на утврдени протоколи.							Потребна е функционална анализа на ентитетите во рамките на системот со цел да се даде одговор на ова прашање.
3	Воспоставени се јасни пишани процедури за работните процеси.							Потребна е функционална анализа на ентитетите во рамките на системот со цел да се даде одговор на ова прашање.
4	Постои добра и редовна комуникација меѓу ентитетите во рамките на секторот.							Потребна е функционална анализа на ентитетите во рамките на системот со цел да се даде одговор на ова прашање.
5	На ниво на сектор, постои воспоставен систем за односи со јавноста.							Потребна е функционална анализа на ентитетите во рамките на системот со цел да се даде одговор на ова прашање.

## 9.1 Препораки и план за подобрување

### СТРАТЕШКА УСОГЛАСЕНОСТ

- Да биде воспоставено тело во рамките на секторот или назначен офицер за следење на реализацијата на Стратешкиот документ. Да се постават периодични цели и да се следи исполнувањето на одредниците дадени во овој документ и да бидат назначени лицата одговорни за исполнување на целите.
- Промените во легислативата континуирано да се следат и периодично на ниво на сектор да се прави преглед на усогласеноста со прописите со цел основните функции и внатрешната организација на институциите во рамките на секторот да бидат што е повеќе можно усогласени со стратешкиот документ и законските надлежности.

### ОРГАНИЗАЦИСКИ КАПАЦИТЕТИ

- Да биде направена функционална анализа на поединечните ентитети со цел да се детектираат состојбите во постојните акти за внатрешна организација и систематизација во нив.
- Клучните работни места, особено раководните да се пополнат со лица со соодветна стручна спрема и работно искуство.
- Да се работи на континуирана едукација и развивање на работните вештини на вработените.

### ИЗВРШУВАЊЕ НА РАБОТНИ ЗАДАЧИ ЗАРАДИ ОСТВАРУВАЊЕ РЕЗУЛТАТИ

- Доколку веќе такви не се воспоставени, да бидат изработени алгоритми за постапување при постапувањето и одлучувањето, односно јасни пишани процедури за комуникација помеѓу ентитетите во рамките на секторот.
- Доколку веќе такви не се воспоставени, да бидат изработени алгоритми за постапување при односи со јавноста на ниво на сектор.
- Да се направи подетална анализа за состојбата и потребите со ИТ-технологија, софтвер и други алатки за работа, но и соодветен кадар.
- Да се искористат можностите што ги даваат програмите на ЕУ и други земји и организации за аплицирање на проекти, а особено да се развива кадар што овие проекти ќе ги следи и соодветно ќе биде обучен да ги користи.

# 10. ПОТРЕБА ЗА РЕФОРМИ

За подобрување на состојбите во шумарскиот сектор, во 2019 и 2020 година беше спроведен проект финансиран од Европската Унија „Преглед на шумарскиот сектор во Северна Македонија и подготовка на ИПА 2019 проектот за шумарство“. Проектот беше реализиран од странски експерт и резултира со два документа:

▾ **Анализа на развојот на шумарскиот сектор и институционална поставеност во РСМ со препораки за подобрување и идентификација од потребите за помош во иднина;**

▾ **Анализа на постојната законска рамка во шумарскиот сектор во РСМ и обезбедување конкретни препораки за подобрување.**

Овие документи ги прикажаа состојбите на нашето шумарство и дадоа конкретни препораки за негово подобрување.

На ова истражување се надоврза наредниот проект: Поддршка на реформите во политиката и законодавството во шумарството во Северна Македонија, кој летото 2022 година резултира со испорачан нов предлог-закон за шуми, Предлог-ревидирана стратегија за шуми и Предлог-национална програма за шумарство.

Со овие документи се предлагаат измени во институционалната поставеност во шумарството:

**1. Надградба на секторот за шумарство и ловство при МЗШВ во директорат,** врз основа на искуствата на неколку земји членки на ЕУ. Директоратот треба да биде одговорен за формулирање на шумарските политики, стратегии, програми и регулативи и за мониторинг и известување за нивната имплементација, за највисоко ниво на шумарски административни задачи, вклучително и административен надзор на подредени државни органи, институции и служби, како и управување со шумарскиот сектор, вклучувајќи контрола на спроведувањето на договорот(ите) за стопанисување на државните шуми во име на државата како сопственик на шумите, во согласност со Законот.

**2. Формирање агенција за шуми** како независна јавна институција со статус на правен субјект, под административен надзор на МЗШВ, во согласност со Законот за шуми и на основа на посебен закон за агенција за шуми. Агенцијата треба да преземе соодветен број на вработени од ЈПНШ, кои се ангажирани на посебни активности што се во доменот на државна шумска администрација, планирање и услуги во приватните шуми, вклучително и соодветната опрема во Агенцијата за шуми, како и трансфер на вработените и соодветната опрема од Секторот за шумска полиција на МЗШВ во агенцијата за шуми.

Новата агенција за шуми би требало да ги врши сите административни работи што досега ги вршеа ЈПНШ и субјектите што управуваат со шумите во заштитените подрачја и да ги врши овие задолженија, задачи и услуги:

- ↘ управни постапки и задачи поврзани со сите шуми, шумско земјиште и друго земјиште;
- ↘ управување со посебна сметка за собирање извори за финасирање во шумарството;
- ↘ оперативна контрола на спроведувањето на договорот на идната компанија за државни шуми за сметка на државата како сопственик на шумата;
- ↘ обезбедување професионално-технички услуги на сопственици на приватни шуми;
- ↘ национална инвентаризација на шуми и задачи за систематски мониторинг на сите шуми;
- ↘ шумско развојно планирање, вклучително и елаборација на национален шумски развоен план;
- ↘ шумскостопанско планирање за корисниците и сопствениците на шуми (вклучително и ловно стопанско планирање);
- ↘ воспоставување и одржување интегриран шумски информативен систем вклучително и модулот за електронско следење на дрвната маса и други модули;
- ↘ спроведување професионално-технички задачи поврзани со пошумување, одгледување, заштита на шумите, искористување на шумите, шумска инфраструктура и одржување на шумските функции;
- ↘ доделување право за собирање недрвни производи од шума во име на државата;
- ↘ обезбедување советодавни услуги за сопствениците, корисниците на шумите и други засегнати страни;
- ↘ ревирна контрола на стопанисување на приватните и шумите во државна сопственост што не се стопанисуваат од субјектите за стопанисување на државните шуми;
- ↘ пренос на државната финансиска поддршка на сопствениците и корисниците на шумите од посебната сметка и другите државни буџетски извори според процедурите пропишани со закон;
- ↘ други задачи утврдени со закон.

Агенцијата треба да има 540 вработени, од кои 140 за вршење шумска администрација или служба и 400 за функцијата на шумска полиција.

На централно ниво треба да има 65 вработени, од тие 50 на задачи на шумска администрација и служба. На локално ниво треба да има 475 вработени, од тие 90 на шумска служба и 385 на шумска полиција.

По извршениот трансфер на планираниот персонал од СШЛ на МЗШВ (околу 5) и Одделението за шумска полиција (ШП) (околу 400) и од ЈПНШ (околу 120), агенцијата треба да го добие речиси целиот свој персонал (најмалку 97%).

### 3. Трансформација на сегашното Јавно претпријатие „Национални шуми“ во компанија за државни шуми, во согласност со посебен закон. Компанијата треба да ги извршува следните активности:

- ▾ стручно-технички активности како дел од јавната служба за државни шуми на кои имаат право за стопанисување;
- ▾ економско стопанисување на шумите во државна сопственост и тоа за производна, заштитна и посебна намена, вклучително и шуми во заштитени подрачја, освен шуми што се веќе дадени на управување на други субјекти;
- ▾ чување на шумите во државна сопственост во рамките на шумските реони во кои стопанисува и заштита на имотот на компанијата;
- ▾ продажба на дрво и дрвни сортименти;
- ▾ реонско чување на државните шуми со кои стопанисува и имотот во сопственост на ДКШ;
- ▾ производство и продажба на семенски и саден материјал;
- ▾ стопанисување на ловишта во согласност со закон;
- ▾ преработка и продажба на недрвни шумски производи;
- ▾ управување со заштитени подрачја во кои доминираат шумите, во согласност со закон.

Формата и вертикалната структура на компанијата треба да се дефинираат со новиот закон за КДШ, врз основа на претходна физибилити-студија и стратешки план, а со соодветна социјална програма да се реши прераспоредувањето и преквалификацијата на одреден број вработени во ЈПНШ, кои се вишок, на основа на обезбедени финансиски средства за нејзино спроведување од страна на ЈПНШ и државниот буџет.

**4. Формирање нов шумарски институт,** кој ќе врши истражувачко-развојна работа во шумарството во вид на јавна институција од национален интерес.

**5. Зајакнување на капацитетите на шумарските институции/организации** преку обезбедување (меѓународна) стручна поддршка за подготовка на планот за формирање и функционирање на новата агенција за шуми, воспоставување и зајакнување на човечките и техничките капацитети на новата агенција за шуми (вклучувајќи ја Шумската полиција), обезбедување (меѓународна) стручна поддршка на ЈПНШ за подготовка на стратешки план за негова рационализација и реорганизација во компанија за државни шуми, обезбедување техничка поддршка за ефикасно управување и користење на интегрираниот шумски информациски систем (кој ќе го управува агенција за шуми и ќе го користат субјектите што ги стопанисуваат државните шуми и трговците со дрво) и неговите модули, особено модулот за следење на дрвото, зајакнување на човечките и техничките капацитети на Државниот инспекторат за шумарство и ловство, поддршка за формирање шумарски здруженија.



Во однос на финансирањето во шумарството, се препорачува отворање посебна сметка со која ќе управува агенцијата и во која ќе се насочат сите средства од репродукција на шуми, услуги во приватни шуми, изработка на посебни планови за стопанисување на шумите, наплата за пренамена на шумско земјиште, надомест за штети во државни шуми, плаќање за право за собирање недрвни шумски производи, плаќање за одржување екосистемски услуги од шумите.

Временската рамка во која е предвидено да се реализираат овие промени е до крајот на 2024 година, така што на почетокот на 2025 да почнат со работа новите и реформирани институции.

На усвојувањето на овие решенија им претходеше долга дебата во стратешка и техничка работна група во која, освен експертите ангажирани од проектот, учествуваа и релевантни претставници на повеќе ентитети од шумарскиот сектор. Искуството на експертите и широката дебата што претходеше на донесувањето на овие стратешки документи би требало да гарантира подобрување на состојбите во шумарскиот сектор по нивната имплементација. Особено се за поздравување решенијата за зајакнување на секторот со добивање директорат за шумарство, забраната на стопанисувањето со чисти сечи на големи површини, наплатата на екосистемски услуги во висина од 0,05% од вкупниот годишен приход на субјектите, воведување електронски систем за следење на дрвната маса од ознака до краен потрошувач, овозможување продажба на дрвна маса од компанијата за стопанисување државни шуми на пенушка, со што ќе се избегне монополската положба на пазарот, преземањето на контролата на ознаката во државните шуми од страна на агенцијата за шуми:

Сепак останува сомнеж за одредени прашања:

- 1.** Дали новата агенција за шуми со ограничен стручен персонал и технички средства ќе успее да одговори на потребите на сопствениците на приватни шуми широм земјата за непречено извршување советодавно-технички услуги или оваа дејност требаше да им се препушти на приватни лиценцирани извршители, над кои ќе се врши редовен надзор за да не се повторат грешките од минатото, но ќе се овозможи модерен и брз пристап на решавање на овој проблем и ќе се отвори можност за самовработување на голем број невработени шумарски инженери и техничари;
- 2.** Дали секторот за шумска полиција ќе има поголем успех во својата работа за справување со криминалот во шума доколку само механички се префрли од МЗШВ во новата агенција за шуми, наместо да се трансферира во МВР, добро да се реформира, можеби да се интегрира со шумочуварската служба, па дури и да му се прошират надлежностите за борба против криминалот во комплетната сфера на животната средина, како надлежност за заштита од загадување на земјиштето, воздухот, водите, дивите животни, депонирање отпад и предизвикување пожари на отворен простор;
- 3.** Дали агенцијата за шуми ќе успее да ги мотивира инженерите проектантите за изработка на квалитетни планови за стопанисување на шумите, ќе успее ли да ги наплати своите услуги од новата Компанија за шуми или е подобро и оваа дејност да им се препушти на приватни лиценцирани субјекти, кои ќе мора со квалитет и конкурентност да се борат за пазарот?

# АНЕКС 1

## I. МОДЕЛ НА КОНКУРЕНТНИ СИЛИ

За потребите на оваа секторска анализа направен е Модел на конкурентни сили. Овој таканаречен принцип на шесте конкурентни сили е важна алатка што се користи во анализата за да се анализира конкурентноста во индустријата, односно во нејзин определен сектор.

Моделот почесто се нарекува модел на петте сили на Портер, кој ги вклучува следните пет сили, односно фактори:

I. интензитет на ривалство

II. закана од потенцијални нови учесници

III. преговарачка моќ на купувачите

IV. преговарачка моќ на добавувачи

V. закана од заменски стоки и/или услуги

Во нашиот модел на конкурентни сили, вклучуваме шеста сила, односно шести фактор:

VI. моќта на давателите на дополнителни добра и/или услуги.

### Модел на конкурентни сили



1. Интензитет на ривалство



2. Закана од потенцијални нови учесници



3. Преговарачка моќ на купувачите



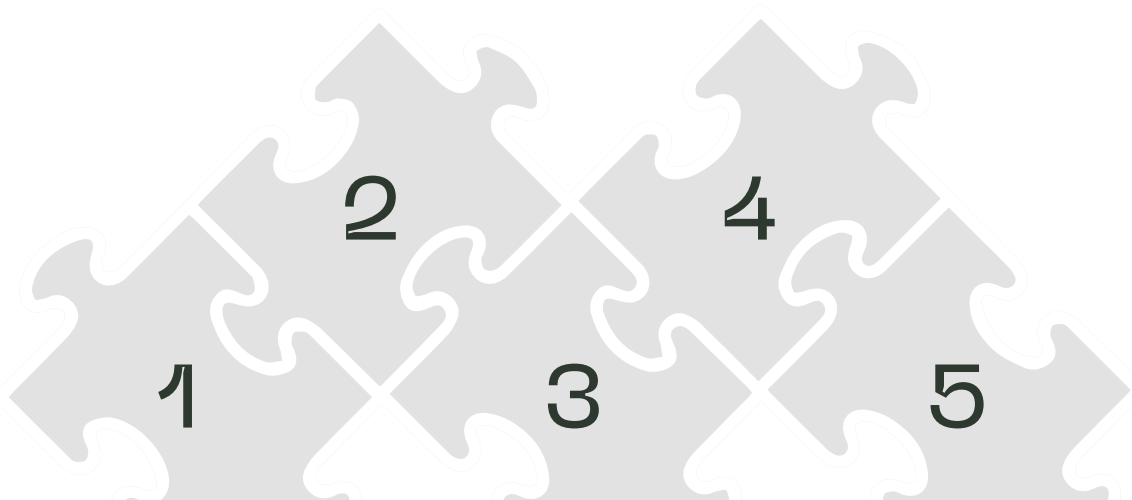
4. Преговарачка моќ на добавувачите



5. Закана од заменски стоки и/или услуги



6. Моќта на давателите на дополнителни добра



Овој модел треба да му помогне на секторот да ги разбере ризиците во кои работи и да одлучи како сака да ги спроведе своите стратегии како одговор на закните односно конкуренцијата.

Треба да се напомене дека секторот шумарство не претставува класичен индустриски ентитет, кој работи во чисти пазарни услови на стопанисување, односно според принципот на понуда и побарувачка на отворен пазар. Тоа е преобладавајќо поради фактот што шумите се национално богатство и нивното користење и располагање е под посебен режим, дури и на оние што се во приватна сопственост, па затоа постојат редица правни, регулаторни и економски мерки што го предетерминираат пазарот.

Врз основа на расположливите документи што се креирани на ниво на сектор, може да се дојде до следните провизорни заклучоци во оваа анализа.

### **I. Интензитет на ривалство**

a. Во рамките на секторот станува збор за солидно регулиран пазар, каде што интересите на општеството се издигнати на повисоко ниво, така што нема голем интензитет на ривалство. Производителите што се генерираат во секторот се прилично хомогени.

### **II. Закана од потенцијални нови учесници**

a. Во релативно регулиран пазар, каков што е овој сектор, заканата од потенцијални нови учесници не игра голема улога, од причина што сите мора да ги прифатат правилата што веќе се воспоставени.

Ова претставува повисока бариера за секој нов учесник во кој било сегмент;

b. Специјализираните вештини што се бараат во рамките на секторот, заедно со регулираниот начин на работа во негови рамки, исто така претставува поголема бариера за влез на потенцијално нови учесници.

### **III. Преговарачка моќ на купувачите**

a. Во рамките на секторот, преговарачката моќ на купувачите е релативно ниска, бидејќи експлоатацијата на производителите што ги дава секторот, особено во областа дрвна индустрија и огревно дрво, е детерминирана од регулирани правила за експлоатација;

b. Во рамките на секторот, купувачите се чувствителни на цената и таа има директен импакт врз нив. Тоа се однесува и на физичките и на правните лица.

### **IV. Преговарачка моќ на добавувачи**

a. Во рамките на секторот, определени добавувачи имаат значителен учинок врз перформансите на секторот во областа на енергијата и енергенсите. Цената на енергијата и енергенсите директно ги детерминира и другите резултати во рамките на секторот.

## V. Закана од заменски стоки и/или услуги

- Ако се земе предвид фактот дека огромен дел од секторот е посветен на обезбедување огрев и граѓа, трошоците за префрлување на други производи се релативно високи за клиентите;
- Замените за овие два производа немаат супериорна цена во однос на сегашните производи;
- Што се однесува до тоа дали нивните замени имаат подобри атрибути или карактеристики, тоа претставува индивидуална оцена од случај до случај.

## VI. Моќта на давателите на дополнителни добра и/или услуги

- Добавувачи на дополнителни добра или услуги во рамките на секторот има повеќе. Според анализата на расположливите материјали и документи, нотирана е одредена консолидација на моќ кај добавувачите што добиваат тендери за сеча, дотур и превоз, бидејќи јавните препријатија немаат материјално-технички и човечки ресурси за самостојно спроведување на активностите на терен. Оваа констатација се однесува и на добавувачите на енергија и енергенс.

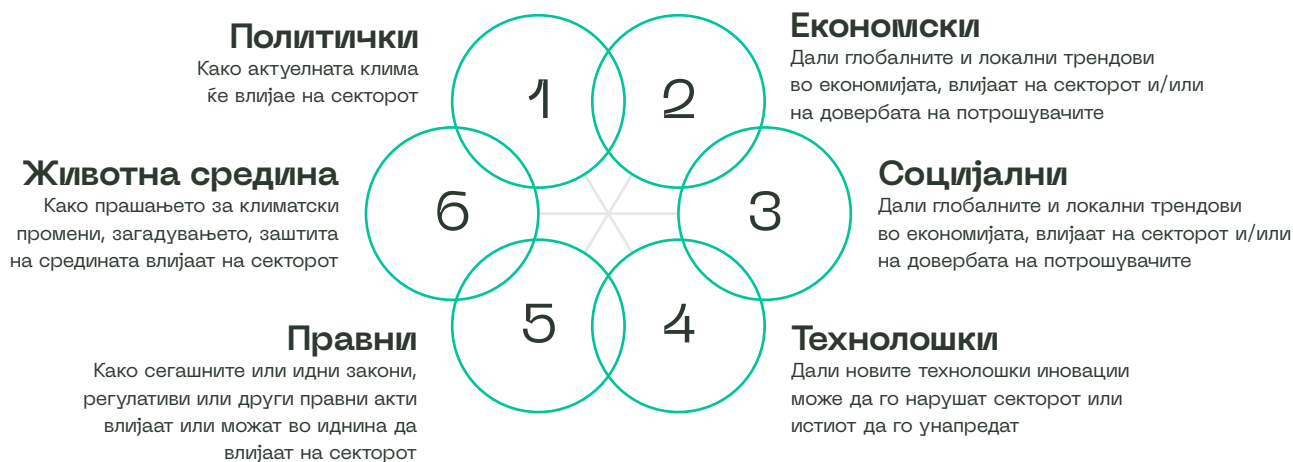
## II. PESTLE АНАЛИЗА

За потребите на овој документ, направена е уште една анализа, која треба да покаже и антиципира определени фактори што имаат влијание врз определен ентитет, проект, индустрија или пазар.

PESTLE ги идентификува и анализира критичните двигатели на промени надвор од секторот и претставува евалуација за да се разгледа целта, карактеристиката или плановите. Таа може да се користи за да се започне со формулација на стратегија или таквата стратегија да се ревидира периодично преку навраќање на индикаторите. Тоа е и сериозна стратешка алатка не само за целиот сектор, туку и за индивидуалните ентитети од кои е составен.

Анализата PESTLE се применува на шест области, кои најчесто, ако не и секогаш, не зависат од нас.

### PESTLE анализа



Подетално во рамките на оваа анализа ова се прашањата и одговорите во сите области:

## ПОЛИТИЧКИ

### • Кои владини политики помагаат или попречуваат?

о Политиките за амортизирање на енергетската криза се политики што помагаат. Не се детектираат политики што директно попречуваат во развој на секторот.

### • Дали постојат грантови за финансирање, даночни попусти или иницијативи постојат за кои секторот или ентитетите во него би можеле да аплицираат?

о Постојат можности што секторот може да ги користи, особено ИПА и ИПАРД-програмите.

### • Дали постои политичка нестабилност што може да влијае на секторот во целина?

о Не е нотирана нестабилност што може да влијае на секторот во целина.

### • Дали сегашната надворешно трговска политика позитивно ќе се одрази на секторот?

о Поради глобалните економски и политички придвижувања, не се очекува позитивен одраз врз секторот.

## ЕКОНОМСКИ

### • Каква е економската прогноза?

о Сегашниот степен на економска несигурност, особено енергетска, е неповолна, и тоа како глобален тренд.

### • Дали девизниот курс е нестабилен до драматични промени, кои може да се одразат на секторот?

о Девизниот курс е стабилен.

### • Дали потрошувачите можат да си ги дозволат производите што ги дава секторот (суровини, услуги)?

о Поради глобалната енергетска криза, постои поголема побарувачка за производите, особено огревните производи, кои се со зголемена цена, и нивната достапност е помала.



## СОЦИЈАЛНИ

- **Дали има раст или пад на населението на ниво на државата?**

- На ниво на државата, статистички има пад на населението.

- **Кои се актуелните културни/општествени трендови и дали тие се рефлектираат врз секторот?**

- Иселувањето е една од најголемите закани, како и внатрешното иселување село-град е тренд што треба да се нотира.

- **Дали имаат потрошувачите доверба во секторот и неговите производи и услуги?**

- Генерално, не се нотира недоверба.

## ТЕХНОЛОШКА

- **Каква е состојбата со технологијата во рамките на секторот?**

- Секторот располага со ИТ во рамките на вообичаените капацитети.

- **Со колкава брзина се имплементираат новите технологии на ниво на сектор.**

- Новите технологии на ниво на сектор не се имплементираат со брзината со која тие стануваат достапни.

## ПРАВНИ

- **Дали законите се прилагодени со ЕУ-директивите?**

- Да, во огромен дел законите во секторот се прилагодени со ЕУ-директивите.

- **Кои закони директно влијаат на секторот, а не се донесени?**

- Постојат прописи што се разгледуваат и сè уште не се донесени, но тие претежно се однесуваат на измена на постојните прописи, а не нови прописи сами по себе.

- **Постојат ли закони што се однесуваат на секторот, а не се усогласени помеѓу себе?**

- Не се детектирани неусогласености во рамките на прописите што гравитираат кон секторот.



## ЖИВОТНА СРЕДИНА

- **Дали некои производи и услуги што се креираат и даваат во рамките на секторот негативно влијаат врз животната средина?**

o Да, огревното дрво, како и другите деривати на дрвото негативно можат да влијаат врз животната средина.

- **Дали климатските промени ќе влијаат на секторот?**

o Апсолутно, климатските промени имаат влијание врз секторот.

Според оваа анализа, произлегува следното:

**Политички** – актуелните политики се детерминирани од екомонските и политички придвижувања на глобално ниво и секако дека секторот ќе биде погоден од тоа. Политиките за амортизирање на енергетската криза се политики што помагаат. Постојат можности што секторот може да ги користи, особено ИПА и ИПАРД-програмите.

**Економски** – глобалните трендови во економијата се рефлектираат директно на локалните. Со тоа, финансиските прашања влијаат на секторот и на довербата на потрошувачите. Сегашниот степен на економска несигурност, особено енергетска е неповолна, и тоа како глобален тренд, и поради глобалната енергетска криза, постои поголема побарувачка за производите, особено огревните производи, кои се со зголемена цена и нивната достапност е помала.

**Социјални** – од аспект на социјални прашања, се нотира пад на населението што демографски има импликации во сите сектори, па и во овој. Иселувањето е една од најголемите закани, а и внатрешното иселување село-град е видлив тренд.

**Технологија** – состојбата со ИТ е на стандардно ниво, имајќи ги предвид можностите на општеството и државата во целина. Новите технолошки иновации, вклучително и ИТ само можат да го унапредат секторот во целина.

**Правни** – сегашните и идни прописи и регулативи што се применуваат во секторот се прилагодени со ЕУ-директивите. Сепак, постојат прописи што се разгледуваат и сè уште не се донесени, но тие претежно се однесуваат на измена на постојните прописи, а не нови прописи сами по себе. Не се детектирани неусогласености во рамките на прописите што гравитираат кон секторот.

**Животна средина** – прашањата за климатските промени, загадувањето, заштитата на животната средината влијаат на секторот и тоа значително. Огревното дрво, а донекаде и пелетите може негативно да влијаат врз животната средина како производи, односно деривати што се поврзани со секторот, а неспорно климатските промени имаат влијание врз секторот.



