

# Šume na Kosovu – bogatstvo koje nestaje

Marija Milenković, Jovana Jakovljević, Vesela Ćurković<sup>1</sup>  
Decembar 2016.

*Odricanje: Sadržaj ove publikacije ne predstavlja zvanično mišljenje Kancelarije Evropske unije na Kosovu. Informacije i mišljenja izraženi u ovom izveštaju su isključiva odgovornost InTER-a.*

## Uvod

Pokrivajući skoro polovinu teritorije Kosova (47% od ukupne površine<sup>2</sup>) šume predstavljaju ogroman potencijal za ekonomski razvoj, naročito u ruralnim sredinama. Međutim, na budući razvoj u velikoj meri utiče bespravna seča šume koja je proteklih godina u porastu. Posledice seče su očigledne i na polju zaštite životne sredine, koja je uglavnom poslednja na listi prioriteta vlasti, a preti joj sve veća degradacija.

Politike u oblasti šumarstva su usko povezane sa drugim sektorima kao što su životna sredina, poljoprivreda, ruralni razvoj, industrija, turizam i zaposlenost. Kada je u pitanju životna sredina, upravljanje šumama zahteva pristup koji se oslanja na poštovanje osnovnih ekoloških principa, što se na Kosovu u praksi ne dešava.

Ova kratka analiza daje prikaz trenutnog stanja u sektoru šumarstva na Kosovu, kao i uticaj aktivnosti vezanih za šume na životnu sredinu. Takođe analizirana je legislativa u oblasti šumarstva, kao i njena povezanost sa lokalnim ekonomskim razvojem.

## Zakonodavstvo i institucije

Prvi zakon o šumama na Kosovu (2003/3), donet u okviru Ministarstva za poljoprivredu, šumarstvo i ruralni razvoj (MPŠRR) reguliše upravljanje šumama i šumskim zemljištem u javnom i privatnom posedu, kao i upravljanje

šumama u nacionalnim parkovima. Ovaj zakon je do sada dva puta menjan i dopunjavan. U skladu sa regulativama EU, 2015. godine je izrađen novi nacrt Zakona o šumama, ali još uvek nije usvojen od strane Skupštine. Pored Zakona o šumama na snazi su i drugi važni zakoni u oblasti šumarstva.<sup>3</sup>

Legislativa u oblasti šumarstva je usko povezana sa legislativom u oblasti životne sredine. Tako se, na primer, u Zakonu o šumama jasno navodi da će se šumama na Kosovu upravljati u skladu sa ekološkim principima: očuvanje biološke raznolikosti, princip predostrožnosti i ekološki održiv razvoj.

Uz primarnu, posvećena je pažnja i sekundarnoj legislativi pa su izrađeni strateški dokumenti: Politika i strategija za razvoj sektora šumarstva 2010-2020 i Akcioni plan za implementaciju politika i strategija 2010-2020, Strategija i Akcioni plan za biodiverzitet 2011-2020. Pored strategija, MPŠRR najmanje na svakih deset godina usvaja dugoročne planove za upravljanje javnim šumama. Prema Zakonu o šumama, u slučaju proglašenja dugoročnog plana nevažećim usled određenih promena uzrokovanih požarom, bolestima, olujama ili nezakonitom sečom, koriste se godišnji planovi. Godišnje planove (šumsko-privredne osnove) šumske uprave koriste za svaku gazdinsku jedinicu i kompletno šumsko područje. Kosovo ima 84 gazdinske jedinice, a 13 pripada severu Kosova.

<sup>1</sup> Marija Milenković, Jovana Jakovljević i Vesela Ćurković su istraživači Instituta za teritorijalni ekonomski razvoj InTER). Molimo da šaljete komentare na [mmilenkovic@regionalnirazvoj.org](mailto:mmilenkovic@regionalnirazvoj.org).

<sup>2</sup> "Stanje životne sredine na Kosovu 2015", Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, dostupno na [http://www.ammk-rks.net/repository/docs/Serbisht\\_final.pdf](http://www.ammk-rks.net/repository/docs/Serbisht_final.pdf), zadnji pristup 29. novembar 2016

<sup>3</sup> Zakon o zaštiti od prirodnih i drugih nepogoda br. 04/L-027, Zakon o lovu br. 02/L-053, Zakon o regulisanju zemljišta br. 04/L-040, Zakon o zaštiti životne sredine br. 03/L-025, Zakon o zaštiti prirode 03/L-233, Zakon o zaštiti od požara br. 02/L-41, Zakon o rasadnom materijalu br. 2004/13, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu br. 03/L-024, Zakon o specijalnim zaštićenim zonama br. 03/L-039

Zahvaljujući podršci koju su pružile FAO<sup>4</sup> i vlade nekoliko zemalja, na Kosovu je izgrađena institucionalna struktura u oblasti zaštite i korišćenja šuma. MPŠRR je institucija nadležna za izradu i sprovođenje politika o šumama Kosova. Kao integralni deo MPŠRR osnovano je Odeljenje za šume, koje je zaduženo za kreiranje politika, pravnu infrastrukturu i inspekciju. Agencija za šume Kosova je telo osnovano 2003. godine pod nadležnošću MPŠRR, koje upravlja javnim i privatnim šumskim zemljištem i šumama u nacionalnim parkovima,<sup>5</sup> i odgovorno je za sprovođenje zakona u oblasti šumarstva, izdavanje dozvola za skupljanje ne-drvnih šumskih proizvoda, monitoring seče šuma i razvoj šumskih resursa. Agencija za šume ima svoja odeljenja u 6 gradova na Kosovu (Priština, Peć, Mitrovica, Prizren, Gnjilane i Uroševac). Osnovan je i Institut za šumarstvo u Peći, koji sprovodi istraživanja u ovoj oblasti. Ministarstvo za zaštitu životne sredine i prostornog planiranja (MŽSPP) takođe ima važnu ulogu kada je u pitanju upravljanje šumama. U okviru Kosovske agencije za zaštitu životne sredine, koja je pod nadležnošću MŽSPP, funkcioniše odeljenje za upravljanje nacionalnim parkovima<sup>6</sup> na teritoriji Kosova u skladu sa zakonima u oblasti životne sredine.<sup>7</sup>

Od 2010. godine, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi br. 03/L-040, opštine imaju delegirane ingerencije od strane Agencije koje se odnose na zaštitu šuma i izdavanje dozvola za seču javnih i privatnih šuma.

Pravni i institucionalni sistem Kosova još uvek se ne primenjuje u opštinama na severu Kosova. U opštinama na severu poslove u oblasti zaštite i upravljanja šumama obavlja Šumsko gazdinstvo „Ibar“ iz Leposavića koji deluje u sastavu JP „Srbijašume“ sa centralom u Beogradu. U okviru Šumskog gazdinstva „Ibar“ deluje i Šumska uprava u Zubinom Potoku. Međutim, nakon potpisivanja Briselskog sporazuma opada podrška centrale iz Beograda, s obzirom da sporazum predviđa integraciju JP „Srbijašume“ u kosovski sistem.<sup>8</sup> Agencija za šume Kosova trenutno zapošljava nekolicinu radnika u ove dve opštine, koji rade u sistemu Kosova i imaju nadležnost da izdaju dozvole za seču samo privatnih šuma na ovom području.

4 Food and Agriculture Organization of the United Nations  
5 Upravljanje šumama u Nacionalnim parkovima je pod nadležnošću Ministarstva za zaštitu životne sredine, a prema Zakonu o šumama nadležnost pripada Agenciji za šume Kosova, pa se javlja problem oko preklapanja nadležnosti.

6 Od ukupne pokrivenosti šumama na Kosovu, šume u nacionalnim parkovima zauzimaju 25%.

7 Zakon o zaštiti životne sredine br. 03/L-025, Zakon o zaštiti prirode br. 03/L-233, Zakon o nacionalnom parku Šar planina br. 04/L-087, i dr.

8 FAO u saradnji sa UNDP (United Nations Development Program) sprovodi projekat koji predstavlja deo integracije JP „Srbijašume“ u sistem Kosova, prema Briselskom sporazumom.

## Trenutno stanje u šumarstvu i uticaj na životnu sredinu

U periodu od 2012. do 2013. godine na Kosovu je sprovedena inventura šuma<sup>9</sup> u cilju prikupljanja relevantnih podataka neophodnih za razvoj sektora šumarstva i procenjivanja održivosti upravljanja šumama. Od ukupne teritorije Kosova, 47% je pokriveno šumama i šumskim zemljištem, od čega je 62% u javnom, a 38% u privatnom vlasništvu.<sup>10</sup> Inventura je pokazala da na Kosovu šume predstavljaju glavni izvor energije za grejanje, kako u ruralnim tako i u urbanim sredinama (oko 90% populacije koristi drva za ogrev). Sa druge strane, prema studiji koju je sproveo RIT Centar za energiju i prirodne resurse, na Kosovu se godišnje utroši između 2,4 - 2,9 miliona kubnih metara drva za ogrev.<sup>11</sup> Prema procenama MPŠRR i Norveške grupe za šumarstvo to je za približno 1,2 miliona kubnih metara više nego što je zakonom dozvoljeno da se poseče u toku jedne godine.<sup>12</sup> Kako bi se smanjila degradacija šuma i negativni uticaj seče šuma na životnu sredinu Vlada Kosova stimuliše uvoz ogrevne mase.

Činjenica da su šume veliko i lako dostupno bogatstvo i da je tražnja mnogo veća od ponude upravo je uticala na to da šume postanu meta nelegalnih aktivnosti lokalnog stanovništva. Kao što je ranije navedeno, upravljanje javnim i privatnim šumama je propisano Zakonom o šumama, koji predviđa obavezno odobrenje seče drveća od strane nadležnog organa. Izdavanje dozvola za seču se obavlja u opštinama, a takozvano čekićiranje, odnosno pečatiranje koje označava legalnu seču je neophodno kako bi se obavio transport. Prema podacima dobijenim tokom inventure šuma, 93% godišnje seče se ne obavlja u skladu sa propisima, od čega 59% u državnim i 34% u privatnim šumama. Drugim rečima, samo 7% seče šume se odvija u skladu sa zakonom. Šteta koja se pritom nanosi šumama i šumskom ekosistemu je ogromna. Degradacija šumskog zemljišta, erozija, redukcija emisije kiseonika, uništavanje biodiverziteta, veći rizik od poplava i šumskih požara su neke od glavnih posledica direktnih aktivnosti čoveka. Pored ljudskog faktora tu su i drugi faktori koji takođe predstavljaju uzroke oštećenja šuma i šumskog zemljišta, pre svih bolesti, insekti i vremenske nepogode. Od 481,000 ha pokrivenih šumom na Kosovu, procenjeno je da je degradirano 165,469 ha, a ukupni godišnji gubici usled degradacije zemljišta su procenjeni na 16,7 – 19,5 miliona evra.<sup>13</sup>

9 Inventura šuma pruža pouzdane informacije o stanju, razvoju i nivou korišćenja šuma, zasnovane na procenama sa terena.  
10 Studija „Nacionalna Inventura šuma Kosova 2012“, Priština, 2013.

11 Studija „Korišćenje energije u domaćinstvima na Kosovu“ je sprovedena i u opštinama na Severu Kosova. Dostupna je na linku: <http://bit.ly/1M4tPb0>

12 EU Talks: The EUICC Discusses the Importance of Protecting Kosovo's Environment, dostupno na: <http://bit.ly/2fwHVC3>

13 Country Environmental Analysis, Kosovo, World Bank, Januar 2013.

Iako su u cilju harmonizacije sa EU *acquis communautaire* proteklih godina doneti brojni zakoni u oblasti šumarstva, nedostaju adekvatni mehanizmi za njihovo sprovođenje. Kapaciteti za primenu zakona su limitirani usled činjenice da zaštita i eksploatacija šuma zavisi od više faktora. Kao jedan od ključnih faktora izdvaja se činjenica da ne postoji efikasna saradnja između institucija koje se bave zaštitom šuma sa drugim institucijama, pre svega sa sudstvom i policijom. Ovo naročito predstavlja problem na severu Kosova gde se prekomerna seča šuma zakonski ne kažnjava. Situacija se dodatno komplikuje uzimajući u obzir dualnost sistema i postojanje paralelnih institucionalnih struktura koje nisu funkcionalne. Ukoliko je bespravna seča na teritoriji opština na severu Kosova utvrđena od strane inspektora JP „Srbijašume“, policija ne izlazi na teren i ne podnosi prijave jer ne priznaje autoritet te institucije u okviru kosovskog sistema. Što se tiče inspektora za šume koji deluju u kosovskom sistemu, u južnom delu Mitrovice postoji jedinica za inspekciju koja formalno pravno ima nadležnosti u opštinama na severu, ali oni veoma retko izlaze na teren u severnim opštinama. U okviru Zakona o šumama propisane su kazne za nelegalnu seču šuma koje iznose do 25.000 evra, ali retki su primeri sprovođenja ove kaznene politike ne samo na severu već i u ostalim delovima Kosova.

Kada je u pitanju finansijska podrška, od 2000. godine u razvoj sektora šumarstva su uložena značajna sredstva koja se odnose na materijalna ulaganja, uspostavljanje upravljačke i organizacione strukture, izradu pravnog okvira, podršku u planiranju, podizanje kapaciteta za sprovođenje zakona, izradu informacionog sistema i dr. Pored FAO, koja je pružila glavnu podršku u izradi zakona i podzakonskih akata u skladu sa EU *acquis communautaire*, ovaj sektor je zaokupio pažnju i drugih donatora kao što su Sida, EU, GIZ, UNDP, USAID, Vlade Holandije i Finske, Norveška grupa za šumarstvo i mnogi drugi. Procenjuje se da je do sada u ovaj sektor uloženo oko 13,7 miliona evra.<sup>14</sup> Međutim, donatori nisu značajnije delovali na severu Kosova, pre svega zbog dualnosti u rukovođenju ovim sektorom i uloge koju ima JP „Srbijašume“ koje deluje u pravnom sistemu Republike Srbije. Ulaganje je bilo moguće jedino preko opština, asocijacija ili udruženja, ali osim realizacije par projekata pošumljavanja goleti, nisu realizovani veći projekti koji bi značajno doprineli poboljšanju stanja šuma.

Zakon o šumama iz 2003. godine je predviđao kreiranje Fonda za obnovu šuma u okviru MPŠRR, u cilju omogućavanja investiranja i ohrabriranja investitora za ulaganja u sektor šumarstva. Međutim, Zakon o upravljanju i odgovornostima za rad u javnim finansijama br. 03/L-048 predviđa posebne uslove kada je u pitanju kreiranje zasebnog Fonda pri MPŠRR, kao nezavisnog tela. Iznos sredstava iz centralnog budžeta

14 Nacionalni program za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Mart 2016.

koje se alokira odeljenju šumarstva je relativno skroman (10% od ukupnog budžeta MPŠRR<sup>15</sup>), otuda u cilju podrške razvoja sektora šumarstva Vlada Kosova izdvaja i deo novca prikupljenog od prodaje državnih šuma i taksi. Međutim, nema sumnje da su potrebna značajnija ulaganja kako bi se poboljšao stepen zaštite šuma i životne sredine u šumama pa time i doprinelo društveno-ekonomskom razvoju na Kosovu.

### Šumarstvo na Kosovu – potencijal za ekonomski razvoj?

Šumarstvo i drvna industrija predstavljaju važan element ekonomije na Kosovu i, uz adekvatno upravljanje, ogroman potencijal za razvoj. Ukupna vrednost dobara je procenjena na 50-75 miliona evra i doprinosi 1,8-2,6% BDP-u.<sup>16</sup> Činjenica je da ekonomski benefiti koji se ostvaruju prodajom drvne mase dovode do povećanja iskorišćenja šuma i šumskog zemljišta. Prema podacima iz inventure, procenjuje se da se godišnje poseče oko 1,6 miliona m<sup>3</sup> drveća, od čega je značajno manji udeo legalne seče u odnosu na nelegalnu. Takođe, procenjuje se da bi prihodi od prodaje legalno isečene javne šume mogli biti povećani sa 1,5 na 8 miliona evra ukoliko bi se šumama adekvatno upravljalo.<sup>17</sup> Međutim, jedan od glavnih pokretača bespravne seče šuma je loš ekonomski status stanovništva, naročito u ruralnim krajevima. Stopa nezaposlenosti na Kosovu je među najvišim u Evropi i iznosi 32,9%.<sup>18</sup> Velika pokrivenost šumama, lak pristup, slaba inspeksijska kontrola, nedostatak ljudskih resursa i ekspertize, kao i nefunkcionisanje sudskog sistema čine šumarstvo privlačnim za nelegalne aktivnosti. Ovo je naročito karakteristika ruralnih sredina, gde stanovništvo tradicionalno obezbeđuje prihode baveći se poljoprivredom i aktivnostima vezanim za seču šuma.

Razmatrajući sever Kosova, opštine Zubin Potok i Leposavić su izuzetno bogate šumama (pokrivenost iznosi 67% i 40%, respektivno), pa postoji veliki potencijal za ekonomsku eksploataciju ovog resursa. Međutim, sa obzirom na to da sistem upravljanja šumama skoro da i ne funkcioniše, kako u sistemu Kosova tako i u sistemu Srbije, šume se nekontrolisano seku i uništavaju.<sup>19</sup>

Usled visokih troškova carine drvna masa sa severa Kosova se uglavnom prevozi ilegalnim kanalima do tržišta u Srbiji, dok se transport u ostale delove Kosova obavlja samo ukoliko su dozvole za seču i transport izdate od strane opštinskih radnika koji su pod nadležnošću Agencije za šume. Carinske i druge administrativne procedure su, između ostalog, uticale

15 Budžet za MPŠRR u 2016. godini iznosi oko 57 miliona evra.

16 Strategija za zaštitu životne sredine 2011-2020

17 *Illegal logging activities in Kosovo (under UNSCR 1244/1999), FACT-FINDING STUDY, December 2009*

18 Agencija za statistiku Kosova

19 Procenjuje se da na ovom području 75% seče nije u skladu sa zakonom. Izvor: Intervju sa zamenikom tehničkog direktora, Šumsko gazdinstvo "Ibar", Leposavić

na prestanak rada fabrike nameštaja „Simp“ u Zubinom Potoku usled čega je preko 120 radnika ostalo bez posla. Treba napomenuti da je ova fabrika izvozila 70% svojih proizvoda, pretežno u Skandinavске zemlje, a proizvodnja je zavisila od uvoza sirovina.<sup>20</sup> Uvođenjem carina, troškovi proizvodnje nameštaja su znatno povećani što je uticalo na konkurentnost proizvoda.

Šume takođe predstavljaju potencijal za ruralni razvoj i razvoj turizma. Pored drvne mase u šumama se nalazi ogroman ekonomski potencijal za prikupljanje lekovitog bilja i jestivih proizvoda. Pored toga, šume predstavljaju značajan ekološki resurs jer čuvaju izvorišta pijaće vode, štite od bujica i klizišta, kriju bogatstvo flore i faune, i proizvode čist vazduh. Otuda zaštita i efikasna eksploatacija šuma predstavlja jedan od ključnih prioriteta u ekonomskom osnaživanju Kosova.

### Zaključak

Bespravna seča šuma na Kosovu sve više uzima maha i trenutno predstavlja najveći izazov u oblasti šumarstva sa kojim se centralne i lokalne vlasti suočavaju. Svi dosadašnji pokušaji da se uspostavi balans između ostvarivanja ekonomskih benefita i potrebe za očuvanjem prirodnih resursa šuma nisu bili uspešni. Situacija na terenu jasno ukazuje na neophodnost kontrole seče šuma kako bi se one eksploatale u skladu sa principima održivog razvoja. Otuda je potrebno uložiti dodatne napore za primenu usvojenih zakonskih i podzakonskih akata, kao i strateških dokumenata.

Iako je u razvoj sektora šumarstva proteklih godina međunarodna zajednica uložila značajna sredstva, 20 Lokalni drvni resursi nisu mogli da zadovolje više od 30% potreba fabrike nameštaja „Simp“.

naročito u domenu uspostavljanja institucionalnog i zakonodavnog okvira i približavanju pravnim tekovinama Evropske unije, dodatna ulaganja su neophodna za unapređenje trenutnog stanja. Osim finansijske podrške, od krucijalnog značaja je uspostavljanje i jačanje saradnje između relevantnih institucija koja je u ovom trenutku veoma slaba, naročito na severu Kosova.

Rešavanja problema u oblasti šumarstva i životne sredine svakako zahteva efikasnije funkcionisanje čitavog sistema. Nameće se pitanje još koliko dugo će životna sredina ispaštati zbog neusaglašenosti odgovornih za njeno očuvanje? Jasno je da prevazilaženje navedenih problema zahteva duži vremenski period i značajne napore nadležnih ali je njihovo urgentno delovanje neophodno kako bi se sprečilo dalje narušavanje kvaliteta životne sredine.

### Preporuke

- Osnažiti mehanizme za efikasniju primenu politika u oblasti šumarstva na centralnom i lokalnom nivou na Kosovu;
- Reformisati JP „Srbijašume“ i formirati efikasne inspekcijске službe za zaštitu i upravljanje šumama na severu Kosova;
- Povećati investicije u sektor šumarstva na severu Kosova;
- Raditi na ekonomskom osnaživanju stanovništva u ruralnim područjima kako bi se smanjio njihov pritisak na eksploataciju šuma;
- Jačati svest o potrebi zaštite šuma i njihovom značaju za održivi razvoj i zaštitu životne sredine.

*InTER – Institut za teritorijalni ekonomski razvoj – je nezavisni nevladin think tank sa misijom promocije i unapređenja održivog društveno-ekonomskog teritorijalnog razvoja na Zapadnom Balkanu.*

*The North City, Čika Jovina bb, Severna Mitrovica  
office@regionalnirazvoj.org • www.regionalnirazvoj.org*



Projektom koji finansira EU rukovodi kancelarija Evropske unije na Kosovu

Implementira:

