

POSLEDICE NEPOSTOJANJA ZAKONA O ŠUMAMA U HERCEGOVAČKO- NERETVANSKOM KANTONU (HNK)

Studija slučaja o nastanku i posljedicama postojanja pravnog vakuuma u oblasti šumarstva u Federaciji BiH, s fokusom na HNK, ističući ekološke, ekonomske i društvene posljedice nekontrolisane eksploatacije i nedostatka zakonskog okvira.

Banja Luka, 2025.

Uvod

Bosna i Hercegovina suočava se s dugogodišnjim izazovima u upravljanju šumskim resursima, među kojima se ističe nepostojanje važećeg zakona o šumama na federalnom i kantonalnom nivou u HNK. Ovaj pravni vakuum rezultirao je ekološkom degradacijom, ekonomskim gubicima i pravnom nesigurnošću u sektoru koji čini značajan dio prirodnog bogatstva Federacije BiH.

Oblast šumarstva u Federaciji Bosne i Hercegovine bila je uređena Zakonom o šumama („Sl. novine Federacije BiH“, br. 20/02, 29/03 i 37/04) sve do 27.11.2009. godine, kada ga je Ustavni sud Federacije BiH stavio van snage Presudom broj: U-26/08 od 14.04.2009. godine.

Navedenom presudom je navedeni zakon proglašen neusaglašen sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, te su naložene njegove izmjene, a što Parlament Federacije BiH do danas nije učinio. Vlada Federacije je donijela Uredbu o šumama (Službene novine Federacije BiH, br. 83/09, 26/10, 33/10 i 38/10) koju je Ustavni sud FBiH takođe osporio, ali je, smatrajući da oblast šumarstva ostaje neregulirana, sud odlučio da se osporena uredba može primjenjivati do zakonskog regulisanja ove materije.

Vlada Federacije BiH je 2016. godine utvrdila Prednacrt zakona o šumama i uputila ga u parlamentarnu proceduru, gdje je nacrt prihvaćen u oba doma Parlamenta FBiH uz obavezu provođenja javne rasprave. Nakon provedene javne rasprave, u periodu od 2017. do 2021. godine, Vlada FBiH je više puta urgirala parlamentarnim tijelima da usvoje prijedlog zakona. Uprkos brojnim urgencijama u godinama 2018., 2019., 2020. i 2021. zakon nije bio razmatran ili je u više navrata uklanjan s dnevnog reda.

Tokom 2022. godine, Predstavnički dom i Dom naroda Parlamenta FBiH uklonili su prijedlog zakona o šumama s dnevnog reda na prijedloge pojedinih zastupnika ili Kolegija. U 2024. godini Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva je pripremilo novi tekst zakona o šumama, uz organizaciju javne rasprave koja održana u martu 2024. godine.

Kao posljedica nedonošenja federalnog propisa i dugogodišnjeg zakonodavnog vakuuma u oblasti šumarstva, devet kantona je donijelo svoje propise za oblast šumarstva. Donošenjem kantonalnih zakona o šumama Federaciji BiH se uskraćuju nadležnosti propisane Ustavom Federacije BiH, na različite načine je uređeno upravljanje i gospodarenje šumama, pitanje vlasništva kao i izdvajanje finansijskih sredstava za korištenje, zaštitu i unapređenje šuma, što je u suprotnosti ustavnim odredbama.

Potvrdu za ovaj nalaz daje presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine koja je uvažila zahtjev načelnika Opštine Bosanski Petrovac da se raspodjela sredstava ostvarenih korišćenjem prirodnih resursa, u konkretnom slučaju šuma, svrstavaju i određuju kao nadležnosti jedinica lokalne samouprave, čime je Zakonom o šumama u ovom kantonu stavljen van snage do donošenja novog, 2023. godine.

Osim toga, u HNK ne postoji nijedan pravni propis za oblast šumarstva, pa time nije osiguran pravni okvir ili ugovor nadležnih institucija kojim bi se prenijele ovlasti za upravljanje državnim šumama u ovom kantonu.

Situacija u HNK

Hercegovačko-neretvanski kanton jedinstven je slučaj u Bosni i Hercegovini jer je jedini kanton u Federaciji BiH bez usvojenog zakona o šumama. Ova pravna praznina traje više od deset godina, duboko ukorijenjena u političkim nesuglasticama koje onemogućavaju donošenje potrebnog zakonodavstva.

Mada ne postoji niti jedan važeći pravni propis državne šume se kontinuirano koriste i samo u 2021. godini je od strane tri pravna lica korisnika državnih šuma (ŠPD „Šume Hercegovačko-neretvanske“ d.o.o. Mostar, Šumarstvo „Srednje Neretvansko“ d.d. Mostar i Šumarstvo „Prenj“ d.d. Konjic) preduzeća posječeno i izvezeno oko 77.000 m³ drvne mase, od čega je oko 11.400 m³ drveta četinarara i oko 65.600 m³ drveta lišćara.¹

Pokušaji da se ovo pitanje riješi datiraju još iz 2012. godine, kada je nacrt zakona bio prihvaćen u Skupštini HNK, ali je proces donošenja zaustavljen uslijed političkih razmirica između ključnih aktera vlasti² čija pozadina je, po medijskim nalazima, usmjerena na kontrolu nad šumskim resursima, što je dovelo do konstantnih odlaganja, dodatno produbljujući problem³.

Ova politička fragmentacija ne samo da je usporila donošenje zakona nego je i uzrokovala institucionalnu neefikasnost. Trenutno u HNK-u djeluju tri različita preduzeća koja upravljaju šumama, ali bez jedinstvene koordinacije i jasno definisanih nadležnosti. Takva situacija

¹ Informacija o gospodarenju šumama u Federaciji BiH u 2021. godini i planovima gospodarenja šumama za 2022. godinu <https://fmpvs.gov.ba/wp-content/uploads/2022/10/14-informacija-o-gospodarenju-sumama-2021-22-bos.pdf>

² HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON – JEDINI KANTON KOJI NEMA ZAKON O ŠUMAMA <https://ssspdp.ba/?p=1420>

³ U HNK-u se više od desetljeća nekontrolirano siječe šuma – nema zakona <https://federalna.ba/u-hnk-u-se-vise-od-desetljeća-nekontrolirano-siječe-suma-nema-zakona-6lgpf>

dotatno otežava održivo i odgovorno upravljanje šumama, dok se zakonodavni vakuum koristi za ostvarivanje partikularnih interesa.⁴

Posljedice nepostojanja zakona vidljive su u svim aspektima društva. Ekološki, nekontrolisana sječa šuma predstavlja ozbiljan problem. Bez zakonske regulacije, šume se eksploatišu bez nadzora, a ilegalne sječe postale su pravilo, naročito u šumama bogatim opštinama poput Prozora-Rame. Lokalno stanovništvo često je prepušteno samo sebi, primorano da vlastitim tijelima sprječava uništavanje šuma, dok je institucionalna podrška minimalna ili nepostojeća. Degradacija šuma i povećani rizik od šumskih požara dodatno pogoršavaju situaciju, a nedostatak zakona otežava sprovođenje preventivnih mjera i obnovu oštećenih područja.⁵ Treba istaći i da su posljednje važeće šumskogospodarske osnove za područje HNK prestale važiti 2000. godine.⁶ Šumskogospodarska osnova je temeljni planski okvir za gazdovanje šumama na principu trajnosti proizvodnje i prihoda uz očuvanje i poboljšanje biodiverziteta u šumama i šumskom zemljištu i ostalih opštekorisnih funkcija šuma. Odlukom o izradi, sadržaju i primjeni šumskogospodarskih osnova⁷ propisano je da se šumama na prostoru jednog šumskogospodarskog područja gospodari po odredbama šumskogospodarske osnove.

Ekonomski, posljedice su jednako ozbiljne. Procjenjuje se da kanton godišnje gubi oko 10 miliona KM zbog nesistemskog upravljanja i ilegalne eksploatacije šumskih resursa⁸. Osim direktnih finansijskih gubitaka, nepostojanje zakona onemogućava HNK da pristupi EU fondovima namijenjenim zaštiti okoliša i obnovi šuma. Sertifikacija šuma prema evropskim standardima nije moguća u trenutnom pravnom okviru, što dodatno ograničava mogućnosti za korištenje međunarodnih resursa i tržišta⁹.

Posebno je značajno što opštine unutar HNK-a zbog nepostojanja zakonskog okvira ne ubiru niti jednu marku u svoje budžete na ime naknada za korištenje šuma. Dok se šume eksploatišu, lokalne vlasti ostaju uskraćene za ključne prihode koji bi mogli biti korišteni za razvoj infrastrukture, zaštitu okoliša i poboljšanje kvaliteta života građana. Ova situacija

⁴ Hoće li nova Vlada HNK ugledati šumu iza drveta? <https://naratorium.ba/ekologija/hoce-li-nova-vlada-hnk-ugledati-sumu-iza-drveta/>

⁵ U HNK-u se više od desetljeća nekontrolirano siječe šuma – nema zakona <https://federalna.ba/u-hnk-u-se-vise-od-desetljeća-nekontrolirano-siječe-suma-nema-zakona-6l9pf>

⁶ https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/2022/06/FR_2021_JP_SGD_Sume_Hercegovacko-neretvanske.pdf

⁷ Službene novine Federacije BiH; broj: 41/21 i 46/21

⁸ Ministar Jurica o nelegalnoj sječi šume Hercegovini: Godišnje gubimo više od 10 miliona KM <https://www.klix.ba/vijesti/bih/ministar-jurica-o-nelegalnoj-sjeci-sume-hercegovini-godisnje-gubimo-vise-od-10-miliona-km/240221092>

⁹ HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON – JEDINI KANTON KOJI NEMA ZAKON O ŠUMAMA <https://ssspdp.ba/?p=1420>

dodatno narušava povjerenje građana u institucije, produbljujući jaz između vlasti i lokalnih zajednica¹⁰.

Društveni efekti ove pravne i institucionalne paralize su alarmantni. Pravna nesigurnost, nejasno definisane nadležnosti i nedostatak institucionalnog djelovanja dovode do sve većeg nepovjerenja građana prema vlastima. Šumski resursi, umjesto da budu izvor razvoja, postaju simbol konflikta između političkih aktera i lokalnih zajednica.

Hercegovačko-neretvanski kanton stoji kao upozorenje o posljedicama dugotrajne političke neodlučnosti i nedostatka zakonodavne akcije. Bez hitnog usvajanja zakona o šumama, štete na ekološkom, ekonomskom i društvenom nivou će se samo produbljivati, ostavljajući trajne posljedice na prirodne resurse i život građana.

Posljedice nepostojanja zakona u HNK

Posljedice nepostojanja zakona u HNK su mnogostruke i višeslojne, a mogu se grupisati u sljedeće okvirne cjeline:

- 1. Ekološke posljedice** - Bez zakonskog okvira za regulaciju sječe, šume su prepuštene nekontroliranoj eksploataciji. Ilegalna sječa šuma postala je uobičajena praksa, a lokalne zajednice nemaju mehanizme za zaštitu svojih prirodnih resursa. Zbog ove situacije, šumske površine se smanjuju, a šumska biološka raznolikost ugrožena. Bez propisa koji regulišu prevenciju i zaštitu šuma od požara, HNK se suočava s povećanim rizikom od šumskih požara, čiji su uzroci često povezani s nepravilnim upravljanjem i neodgovornim ponašanjem u šumama. Takođe, bez šumskogospodarskih osnova ne može se garantovati očuvanje biodiverziteta i ostalih opštekorisnih funkcija šuma.
- 2. Ekonomske posljedice** - Zbog nepostojanja odgovarajućeg zakona, HNK godišnje gubi značajna sredstva od šumskih resursa. Procjene govore o gubicima od 10 miliona KM godišnje, a država ne može iskoristiti šumske resurse na način koji bi obezbijedio ekonomsku korist za kanton i njegove građane. Sa druge strane, HNK nije u mogućnosti aplicirati za sredstva iz EU fondova koja su namijenjena za obnovu šuma i zaštitu okoliša, što znači da su šumske sanacije i preventivne mjere zanemarene.

¹⁰ U Hercegovini su i šume nacionalno pitanje - <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/u-hercegovini-su-i-sume-nacionalno-pitanje-423664>

3. **Društvene posljedice** - Građani i poslovni subjekti se suočavaju sa pravnom nesigurnošću jer ne postoji jasna odgovornost za zaštitu šumskih resursa a političke nesuglasice uzrokuju gubitak povjerenja u institucije, jačajući sentiment da vlasti ne mogu ili ne žele riješiti problem. Kako su šumski resursi ključni za opstanak mnogih lokalnih zajednica, njihova kontrola postaje političko pitanje i predmet interesovanja političkih stranaka.
4. **Nezakonitost** - Imajući u vidu da su Zakon o šumama FBiH i Uredba o šumama FBiH presudom Ustavnog suda stavljeni van snage, te da na nivou Hercegovačko-neretvanskog kantona nije donesen Zakon o šumama, a da istovremeno nije donesen propis ili drugi pravni akt kojim bi se prenijeli poslovi gospodarenja državnim šumama, poslove gospodarenja šumama obavljaju se bez odgovarajućeg pravnog akta, naročito imajući u vidu nepotpunost šumskogospodarskih osnova.