



**FORESTS  
FORWARD**



Аналитичен доклад от оценката  
на управлението на горите в България  
с помощта на инструмента на WWF за оценка  
на средата

Март 2022

## 1. КОНТЕКСТ

---

Представеното тук състояние на управлението на горите в България е резултат от оценка, извършена от WWF в рамките на програмата Forest Forward на WWF.

WWF отчита голямото значение на борбата срещу незаконния добив и незаконната търговия с дървен материал. В тази връзка ние подкрепяме управлението на горите, базирано на основните принципи на прозрачност, справедливост, ефективност, ефикасност, приобщаване и отчетност.

В течение на няколко години, много офиси на WWF работят върху трансформацията на секторите, свързани с управлението на горите и търговията с продукти от тях, включително като работят рамо до рамо с гражданското общество, бизнеса и властите, за да изградят капацитет и да насърчат по-доброто управление на горите и отговорната търговия с горски продукти.

Подобряването на политиките и управлението на горите са определени като ключови теми и лостове на текущата и бъдеща работа.

Управлението на горите обхваща голямо разнообразие от въпроси, вариращи от качеството на Закона за горите до капацитета за неговото прилагане и ангажира широк кръг от участници, включително правителството, пазарите, медиите, неправителствените организации и обществеността.

Коректното управление на горите е от основно значение, осигуряващо отговорно горско стопанство и търговия. Независимо от това, не винаги е лесно да се определят пропуските в управлението и най-добрите лостове за промени, както и да се наблюдават промените в управлението на горите във времето. Инструментът на WWF за оценка на средата (WWF EEAT) е насочен точно към това и към:

- Оценка до каква степен средата позволява отговорно управление на горите и отговорна търговия с горски продукти;
- Помощ при вземане на решения/разработване на стратегии по време на реформи в горския сектор;
- Идентифициране на ключови пропуски или ключови сектори, които се нуждаят от реформа, за да се подобри управлението на горите;
- Проследяване във времето на състоянието на управлението на горите в дадена юрисдикция (национална или поднационална).

**Инструментът на WWF за оценка на средата е разработен с цел прилагане в глобален мащаб, а не специално за България и Европа.**

### **В БЪЛГАРИЯ**

Това е нов инструмент за WWF България и определено изисква анализ на голямо количество информация. За да извършим оценката, работихме съвместно с целия горски екип на WWF

България, консултирахме се и с външни експерти и въпреки трудностите успяхме да попълним над 90% от необходимата информация.

## 2. ЦЕЛИ

---

**Основните цели на оценката за България са:**

- Общ преглед на състоянието на управлението на горите;
- Идентифициране на ключови области, в които е необходимо да се подобри управлението на горите;
- Подкрепа за интелигентно вземане на решения по време на реформи или промяна на политиката в горския сектор.

## 3. МЕТОДОЛОГИЯ

---

**Оценката е базирана на отговори на 150 въпроса/индикатора, групирани в три стълба:**

### **Стълб I. Политики, законодателство и институции**

Първият стълб се отнася до това как политиките, законодателната власт и институциите изглеждат документално. Приела ли е страната устойчивостта като водещ принцип на своята политика в областта на горите? Горското законодателство изпълнява ли целите за устойчивост? Има ли механизми, позволяващи на министерствата на земеделието и на околната среда да координират горските въпроси? Правителството разполага ли с добри закони относно владението на земята и търговията с дървен материал?

### **Стълб II. Планиране, вземане на решения и разрешаване на спорове**

Втората част се отнася до планирането на вземане на решения. Заинтересованите страни участват ли в обществените консултации относно управлението на горите? Има ли активно гражданско общество, включително независими медии и дали те се интересуват от горите? Правителството използва ли качествена информация при планирането си и достъпна ли е тя за обществеността?

### **Стълб III. Изпълнение, правоприлагане и съответствие**

Третата част се отнася до това как всичко се случва на практика. Агенцията по горите достатъчно добре ли е оборудвана и ангажирана? Правилно ли се прилагат законите? Ефективно ли се борят компетентните органи и техните структури срещу корупцията?

**Стълбовете бяха оценени спрямо всеки един от елементите от веригата за устойчивостяване, изброени по-долу:**

- Общо управление
- Земевладение/земеползване
- Горско стопанство/добив
- Транспорт
- Преработка
- Търговия
- Потребление

**Оценката се основава и на следните принципи за добро управление:**

- Отчетност
- Ефикасност
- Ефективност
- Равноправност/справедливост
- Приобщаване/участие
- Прозрачност

**Оценките бяха дадени въз основа на следната скала:**

**1 = неуспешно, 2 = лошо, 3 = средно, 4 = дообро, 5 = отлично**

## **4. ОСНОВНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ОЦЕНКАТА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ГОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ**

---

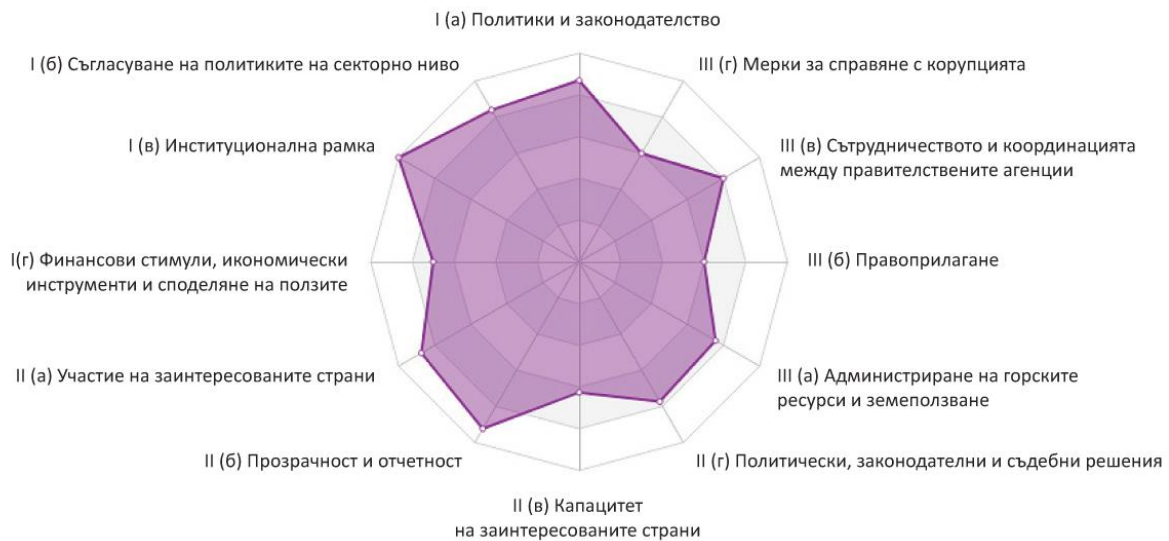
Графиките и таблиците по-долу представят различните резултати за всеки стълб и всеки принцип. Те се основават на 150-те индикатора, попълнени по време на оценката и по този начин представят обобщение на основните тенденции.

Информацията от ключово значение е описана след съответните графики.

Както при всяка обобщаваща оценка, в елементите, представени по-долу, могат да бъдат допуснати някои несъответствия. Целта на този доклад не е да даде подробни резултати и анализи за всеки отделен въпрос, а да предостави разбираем и обобщен преглед.

## Графика 1: Обобщение на резултатите по ключови категории, свързани с управлението на горите

Графика 1: Обобщение на резултатите по ключови категории, свързани с управлението на горите



Посочените в графиката принципи са оценени по скалата от 1 до 5.

Графиката показва доста задоволително цялостно представяне на управлението на горите в България, без оценки под 3. Най-слабите области се намират в стълб I *Финансови стимули, икономическите инструменти и споделянето на ползите*, по стълб II *Капацитет на заинтересованите страни* и по стълб III *Правоприлагането и Мерки за справяне с корупцията*. Разглеждайки оценките, стълб III се оказва този с най-ниска ефективност, като в анализа се подчертава къде трябва да бъдат насочени усилията за подобряване управлението на горите.

Важно е да се има предвид, че управлението на горите е сбор от всички социални сили, които влияят върху това как хората взаимодействат с горите и горските ресурси. Това обхваща широк спектър от въпроси – от качеството на законите за горите до капацитета за тяхното прилагане. Това означава, че разглеждането само на крайния резултат има някои ограничения. Един добър до много добър резултат в една или няколко ключови области не може да компенсира по-нисък резултат някъде другаде. Подходяща и функционираща благоприятна среда за управление на горите ще бъде постигната само, ако ефективността е силна и равномерна в различните стълбове и области. Следователно, най-слабите резултати, например по отношение на прилагането на закона или мерките за справяне с корупцията, трябва да се вземат предвид много сериозно, тъй като те отслабват управлението на горите като цяло.

**Таблица 1: Подробно обобщение на резултатите за ключовите категории, свързани с управлението на горите**

Категория	Наименование	Резултат
I (а)	I (а) Политики и законодателство	4.35
I (б)	I (б) Съгласуване на политиките на секторно ниво	4.2
I (в)	I (в) Институционална рамка	5
I (г)	I (г) Финансови стимули, икономически инструменти и споделяне на ползите	3.5
II (а)	II (а) Участие на заинтересованите страни	4.37
II (б)	II (б) Прозрачност и отчетност	4.62
II (в)	II (в) Капацитет на заинтересованите страни	3.13
II (г)	II (г) Политически, законодателни и съдебни решения	3.87
III (а)	III (а) Администриране на горските ресурси и земеползване	3.78
III (б)	III (б) Правоприлагане	3
III (в)	III (в) Сътрудничеството и координацията между правителствените органи	4
III (г)	III (г) Мерки за справяне с корупцията	3

**Графика 2: Резултати за всеки сегмент от веригата за устойчивостяване**

**Графика 2: Резултати за всеки сегмент от веригата за устойчивостяване**



Графиката показва някои интересни резултати. Вижда се, че представянето по стълб I е доста добро, без оценки под 4 от 5 и с резултат 5 за *транспорт* по стълб I. Това означава, че политиките, законодателството и институционалните рамки адресират доста последователно и по стабилен начин различните сегменти от веригата за устойчивостяване, въпреки че съществуват някои важни пропуски по специфични критерии, които ще доразвием по-долу. Интересното е, че стълб II показва най-слабите резултати за *потребление*, *търговия*, *преработка* и *транспорт*. Това се дължи главно на факта, че организациите на гражданското

общество не действат ефективно като независими наблюдатели и коректори на държавните дейности в горския сектор, търговията, преработката и потреблението. Резултатите за стълб III също могат да бъдат описани като последователни, тъй като всички те имат резултат между 3.4 и 4, като не показват очевидни несъответствия между различните елементи на веригата за устойчивостяване.

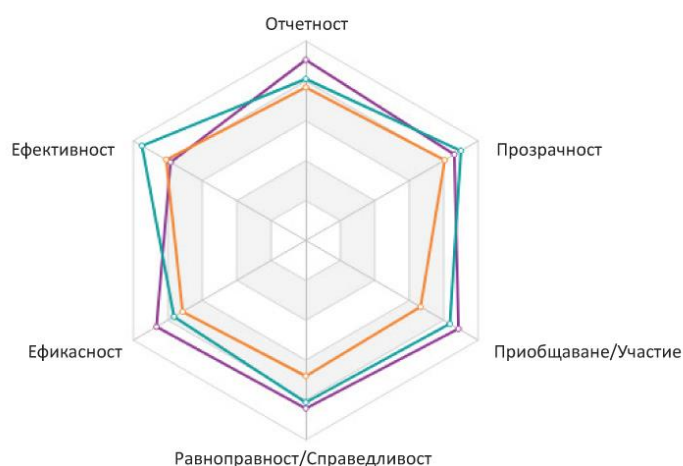
**Таблица 2: Подробно обобщение на резултатите за всеки елемент от веригата за устойчивостяване**

	Стълб I. Политики, законодателство и институции	Стълб II. Планиране, вземане на решения и разрешаване на спорове	Стълб III. Изпълнение, правоприлагане и съответствие	Общ среден резултат
Общо управление	4.5	4.29	3.57	4.13
Земевладение/зем еползване	4.27	4.33	4	4.16
Горско стопанство/добив	4.39	4.2	3.57	3.97
Транспорт	5	3	3.78	3.82
Преработка	4	2	3.73	3.53
Търговия	4	2	3.57	3.55
Потребление	4	2.5	3.43	3.53

**Графика 3: Резултати за всеки от принципите за добро управление**

Графика 3: Резултати за всеки от принципите за добро управление

■ Стълб I. Политики, законодателство и институции
 ■ Стълб II. Планиране, вземане на решения и разрешаване на спорове
 ■ Стълб III. Изпълнение, правоприлагане и съответствие



Посочените в графиката принципи са оценени по скалата от 1 до 5.

Тази диаграма, показваща резултатите за всеки принцип за добро управление, отново очертава доста последователна и задоволителна оценка за 3-те стълба, въпреки че стълб III отново е най-слабият по всички принципи, с изключение на ефективността.

Ак разгледаме резултатите по-отблизо, по отношение на принципите на *приобщаване/участие* (с резултат 3,33) и *справедливост/равнопоставеност* (с оценка 3,4), се виждат доста значителни пропуски, които трябва да бъдат анализирани и отстранени. И двата принципа са ключови, както в социално отношение, така и отвъд него и стоят в самото ядро на концепцията за управление на горите. Коректното управление, по дефиниция трябва да включва и предоставя достатъчно възможности всички заинтересовани страни да бъдат третирани еднакво и без пристрастия, да бъдат включвани и да участват във всички решения, засягащи гората.

**Таблица 3: Подробно обобщение за всеки от принципите за добро управление**

	Сълб I. Политики, законодателство и институции	Сълб II. Планиране, вземане на решения и разрешаване на спорове	Сълб III. Изпълнение, правоприлагане и съответствие	Общ среден резултат
Отчетност	4.53	4.05	3.84	3.91
Ефективност	3.92	4.75	4.05	3.58
Ефикасност	4.33	3.82	3.57	3.48
Справедливост/ равнопоставеност	4.21	4.06	3.4	3.71
Приобщаване/ участие	4.43	4.18	3.33	3.70
Прозрачност	4.31	4.5	4.03	4.19

## **СТЪЛБ I: Политики, законодателство и институции**

Всички точки за сълб I по ключовите области за благоприятна среда варират от 3,5 до 5 (с минимален възможен резултат от 1 и максимум 5).

Раздел I(а), с оценка 4,35, очертава, че *Политиките и законодателството* като цяло са добре изготвени и се отнасят до повечето от ключовите принципи за добро управление на горите. Можем например да подчертаем, че законодателството изисква цялостно, многосекторно планиране на земеползването, че всеобхватните цели на Закона за горите правят преки препратки към устойчивостта и опазването на околната среда, че Законът придава тежест на нуждите на всички групи с ограничена политическа власт, тъй като гражданите и юридическите лица (бизнесът) имат еднакви права, както и че подпомага участието на обществеността в управлението на горите.

Освен това, Законът за горите изисква инвентаризация на държавните гори, а законодателството предоставя ясни правомощия и процедури за прилагането на закона.

Въпреки силната законодателна основа, все още има редица казуси, които изискват спешно подобрение.



Истината е че, **засега законодателството не предвижда отговорно финансово управление в публичния сектор**, тъй като няма делегиран държавен бюджет за управление на държавните горски територии.

**Съществуват очевидни и многобройни противоречия или несъответствия в нормативната уредба, уреждаща управлението на горите и продуктите от горите**, включително противоречия между Наредбата за сечите и Закона за горите. Тясно свързан с това е фактът, че законодателството предвижда процедури и изисквания, които са твърде сложни, за да ги следват отделни лица и фирми.

Не на последно място, **предвидените финансови санкции за нарушения на горското законодателство са твърде слаби** и следователно не са възпиращи.

-----  
**Раздел I(б) Съгласуване на политиките на секторно ниво** има краен резултат 4,2.

Резултатите показват, че съществуват подходящи механизми, които адресират междусекторните политики и планиране, както и координирането на политиките и планирането в горския сектор на национално и поднационално ниво.

Резултатите подчертават един пропуск по отношение на политиките, свързани с климатичните промени. Въпреки че има Национална стратегия за адаптация за периода 2013-2019 г., тя не е актуализирана с Европейския зелен пакт и новите цели за климата за 2030 г.

-----  
**Раздел I(в) Институционални рамки** постигна най-добрия резултат (5). Това показва, че правната рамка установява ясни роли и отговорности за държавните органи, че те имат ясни мандати да изпълняват и налагат стандартите по отношение на свързаната с горите търговия и накрая, че бюджетите са достатъчни за финансиране на ролите и отговорностите на органите и техните структури, включително за правоприлагането.

-----  
**Раздел I(г) Финансови стимули, икономически инструменти и споделяне на ползите** показва ясно някои области, в които е необходимо подобрение. От една страна има области, в които представянето е добро. Можем да подчертаем факта, че законодателството установява процедури за отдаване на концесии, които са прозрачни и конкурентни и подпомагат икономическото развитие на селските райони. Правителствените политики, стратегии и законодателство са насочени към основните двигатели на обезлесяването и загубата на местообитания (включително загубата на естествени гори) като предвиждат смислени предпазни мерки срещу социалните и екологичните вреди. Такива са изискванията за изготвяне на оценки за въздействието върху околната среда и обществото. Всичко това дава много положителни сигнали.

От друга страна, законът не съдържа разпоредби за споделяне на ползите или доходите от управлението на горите със засегнатите и заинтересованите страни (с изключение предоставяне на дърва за огрев). Законите и политиките не създават подходящи икономически стимули и не способстват за намаляване на пречките и трудностите, свързани с устойчивото управление на горите и продуктите от горите, които са произведени устойчиво или в съответствие със социални и екологични предпазни мерки.

## **СТЪЛБ II: Планиране, вземане на решения и разрешаване на спорове**

Всички оценки за стълб II по ключови области за благоприятна среда варират от 3,13 до 4,62.

Резултатите за раздел II(а), с оценка 4,37, сочат, че *Участието на заинтересованите страни* е адресирано по подходящ начин. Резултатите показват, че **националното законодателство предоставя огромни възможности за участие и ангажираност на заинтересованите страни в създаването на правителствените политики, планове, закони и подзаконовни нормативни актове.** Освен това, резултатите показват, че **изискванията за участие на обществеността действително се прилагат на практика и, че Компетентните органи като цяло имат капацитета да ангажират заинтересованите страни в дейностите по вземане на решения.** Това са ясни положителни сигнали, тъй като всички тези въпроси са крайъгълни камъни за добрата и функционираща рамка за управление на горите.

-----  
**По отношение на раздел II(б) *Прозрачност и отчетност*, резултатът от 4,62 подчертава, че прозрачността и отчетността са адресирани доста добре и, че често има подходящи механизми за насърчаването им.**

Например, отдаването на концесии и други права за достъп до горите се извършва по прозрачен и отчетен начин. Публичните органи прилагат прозрачни, надеждни и изчерпателни счетоводни системи за проследяване на публичните приходи и разходи. Също така, заинтересованите страни разполагат с ефективни форуми за изпращане на оплаквания относно дейността на предприятията в горския сектор.

**Въпреки това, все още има недостатъци, към които трябва да бъде привлечено вниманието на политиките и съответните органи. В това число е и фактът, че планове за управление на горите не са публично достъпни в подходящи формати.**

Междувременно, въпреки че има вътрешни разпоредби държавните органи и техните структури да оценяват рутинно работата на служителите и да ги държат отговорни, ако не изпълняват задълженията си или действат незаконно, **прилагането на тези разпоредби не винаги е успешно. Това създава общо чувство за безнаказаност, включително за онези, които заобикалят задълженията си, обезкуражава служителите, които спазват закона, и подкопава принципа на меритокрацията.**

**Съществуват ясни и тревожни данни, че частни организации, включително и бизнеса, не винаги функционират по законен начин.** Всъщност, според WWF България, 2,5 милиона куб. м. дървесина, или приблизително една трета от общия годишен добив, се губи на година от незаконен дърводобив и генерира близо 150 милиона лева (приблизително 77,7 милиона евро) за тези, които извършват незаконния добив.<sup>1</sup>

**Това остава много важен проблем и предизвикателство, което представлява заплаха за целия горски сектор и не само за него<sup>2</sup>.**

-----  
<sup>1</sup> [https://wwf.panda.org/wwf\\_news/?355571/WWF-BG-Forestry-Apps](https://wwf.panda.org/wwf_news/?355571/WWF-BG-Forestry-Apps)

<sup>2</sup> <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/EU-Forest-Crime-Initiative-Bulgaria-GAP-Analysis.pdf>

Разделът **II(в) Капацитет на заинтересованите страни** получава оценка 3,13, което показва необходимостта от някои подобрения. Въпреки че, според резултатите страната има активно и независимо гражданско общество, което ефективно участва във вземането на правителствени решения, е необходимо да се отбележи, че организациите на гражданското общество не са активни в достатъчна степен като независими наблюдатели на правителствените дейности в горския сектор по отношение на преработката и търговията с продукти от гората. Също така, става ясно, че в България липсват достатъчно свободни и независими медии, които ефективно да изпълняват корективните си функции по отношение работата на правителството.

-----  
**Има няколко въпроса, които трябва да бъдат отбелязани по отношение на раздел III(г) Политически, законодателни и съдебни решения.** Въпреки че крайният резултат е 3,87, виждаме няколко точки, които отново трябва да привлекат вниманието на вземащите решения и ключовите заинтересовани страни.

Резултатите подчертават, че законодателната дейност се провежда по открит и прозрачен начин. Това е положителен аспект и една от предпоставките за функционираща, балансирана и справедлива рамка за управление на горите.

**И все пак, съдебната система не винаги е независима и справедлива.**

**Изискванията на националното и европейското законодателство по отношение на оценките за въздействието върху околната среда не са изпълнени** и досега оценките не са били част от процесите по разработване на Национална стратегия за горите, плановете за управление на горите и вторичното горско законодателство.

На друго ниво, **съществуват случаи на политическа намеса и натиск, които влияят върху техническите решения на държавните и местните органи.** Начина по който е организиран и функционира горският сектор в България може например да доведе до конфликт на интереси и политически натиск, тъй като Изпълнителната агенция по горите е зависима от Министерството на земеделието.

Има случаи, когато **решенията на съдиите не се изпълняват коректно**, защото осъдените страни намират начини да заобиколят съдебните решения, възползвайки се от сложните и продължителни процедури.

И накрая, оценката показва, че държавните и общинските органи и техните структури не винаги имат адекватен капацитет за вземане на информирани решения, както и че има **системни пропуски в знанията относно обработката и търговия с продукти от гората.**

### **Сълб III. Изпълнение, правоприлагане и съответствие**

Частта по **III(а) Администриране на горските ресурси и земеползване** получава крайна оценка 3,78. Въпреки тази добра оценка, все още има значителен брой въпроси, които заслужават специално внимание.

**Липсата на национална горска инвентаризация затруднява възможността да се оцени нивото на горскостопанското планиране** и да се осигури независим контрол върху данните за промените в горите. Необходимо е да се отбележи и липсата на ясно дефинирани индикатори за измерване на ефективността на контролните дейности.

Резултатите отново подчертават, че поради някои противоречия в подзаконовите нормативни актове, както и в някои от основните актове, **прилагането на законодателството е слабо.**

На горските стопанства е дадена възможност да се отклоняват от плановете за управление например в случаите, в които **надвишават планирания обем на добив чрез внасяне на предложения за промени в плановете за управление по нерегламентирани в Закона за горите способности.**

Освен това има какво да се подобри в прилагането на законодателството, включително във връзка с EUTR, тъй като веригите за доставка на продукти от гората не винаги са добре документирани или мониторираны на практика.

**Липсата на мониторинг по отношение на преработката се откроява като пропуск.** Поради това държавните служители, бизнеса и потребителите не могат да бъдат сигурни, че продуктите, преминаващи през веригите за доставка, са били добити, обработени и търгувани напълно законно.

Въпреки че през повечето време държавните органи и техните структури наемат хора, чиято квалификация съответства на обявените длъжностни характеристики, резултатите показват, че служителите **нямат достатъчно човешки капацитет, за да осъществяват контрол върху всички области и задачи, които са им възложени.**

Екологичните и социални гаранции са интегрирани в законодателството, но не винаги са заложи в споразуменията/договорите, свързани с отдаването на концесии, лицензи и разрешителни.

**Има и доста голям брой нарушения от страна на свързани с горското стопанство бизнес организации (фирми) притежаващи права върху горски ресурси, изразяващи се в това, че те не винаги се съобразяват със социалните и екологичните изисквания.**

**И накрая, когато се поставя въпросът дали пазарът на горски продукти е пример за устойчивост, резултатите показват, че това категорично не е така,** като се има предвид, че 30 % от дървения материал, който се предлага на пазара в България, се оценява от WWF като незаконен.

-----

Наборът от въпроси по отношение на **III(б) Правоприлагане** ясно показва някои големи пропуски, които застрашават управлението на горите.

На първо място, **финансовите санкции за нарушения в горския сектор** не са достатъчно големи, за да имат възприращ ефект. **Санкциите не се преразглеждат и актуализират периодично, за да се гарантира тяхната ефективност.** Те не са променяни повече от 10 години.

Обсъждайки по-конкретно действията на правителството за предотвратяване на нарушения, свързани с горския сектор, **резултатите потвърждават, че дейности, водещи до нарушения, могат да се случат поради слабото прилагане на закона от държавните органи.** Освен това компетентните органи не прилагат ефективно законите, свързани с горския сектор, **поради някои погрешни тълкувания на законовите изисквания.**

За проследяване на нивото на престъпна дейност в сектора съществуват годишни отчети на Изпълнителната агенция по горите (в които се отчита брой и вид на нарушенията), **но няма официално приета и прилагана методика за оценка на нивото на незаконния дърводобив.** След разкриване и разследване на горски престъпления, и идентифициране на предполагаеми извършители, тези извършителите често не се преследват ефективно, отново поради възможността от погрешно тълкуване на различните и сложни законови изисквания. Като

цяло, **изпълнителната и съдебната власти не работят както трябва**, като за много малка част от преписките, изпратени в прокуратурата, се образуват досъдебни производства и се внасят обвинителни актове в съдилищата. Предварителните разследвания като цяло са слаби, недостатъчни и бавни, докато разкриването и докладването на престъпления обикновено закъснява. Процедурите за завеждане на дела са дълги и сложни, доказателствата, събрани по време на теренните разследвания, може да се окажат неясни и да не послужат за предприемане на последващи действия.

-----  
Раздел **III(в) Сътрудничество и координацията между правителствените органи**, с краен резултат 4, също илюстрира необходимостта от подобрения, въпреки че резултатът сам по себе си е задоволителен.

Всъщност, **не винаги има ефективно междусекторно сътрудничество по въпросите, свързани с политиката, планирането и практическата работа в горите.**

**Прилагането на екологичното законодателство** като Директивите на ЕС за местообитанията и птиците, регламентите за изготвянето на оценки за въздействието върху околната среда и стратегическите екологични оценки, както и екологичните изисквания, определени в Закона за горите, **е недостатъчно. Недостатъчно е и прилагането на трудовото законодателство и изискванията за безопасност.**

-----  
Последната част на оценката е насочена към **III(г) Мерки за справяне с корупцията**. Този раздел получава оценка 3, която е доста по-слаба в сравнение с останалите раздели по стълб III. **Това показва редица значими недостатъци, които трябва да бъдат отстранени без допълнително отлагане.**

Резултатите от оценката показват, че държавните органи и частните организации не прилагат споразуменията за споделяне на ползите справедливо, ефективно и прозрачно.

**Органите не използват в достатъчна степен обучения, официални стандарти и други управленски инструменти, за да възпрепятстват подкупничеството, рушветите, конфликтите на интереси и други форми на корупция.** Такива стандарти действително съществуват, но не се прилагат и контролират в достатъчна степен.

**Липсват ефективни механизми за получаване и разследване на публични сигнали за корупция**, а служителите на органите и частните оператори в горския сектор нямат репутацията на честни и надеждни. Това не означава, че всички са корумпирани, но репутацията действително е лоша. Това е тревожен сигнал, който се потвърждава от слабата оценка за България по корупционния индекс <sup>3</sup>.

Предприятията, занимаващи се с търговия с горски продукти, нямат системи за управление, които да обезкуражават корупционните действия, тъй като **някои от тях сами създават необходимите условия за процъфтяване на корупцията.**

**Законите за борба с корупцията не се прилагат добре, а прилагането не се контролира достатъчно.** Това отчасти се дължи на политически и олигархични интереси, както и на политически натиск върху горската система.

**Корупцията се разглежда като критичен общ знаменател и утежняващ фактор за нарушенията в областта на горите на всички нива.** Това може да е подсилено например от

---

<sup>3</sup> <https://www.transparency.org/en/countries/bulgaria>

липсата на желание за борба с престъпленията в областта на горите, извършени от или с участието на горски служители.

## **5. Някои основни препоръки за подобряване на управлението на горите в България**

---

### **СТЪЛБ I: Политики, законодателство и институции**

- Да се анализират съществуващите политики и законодателство в областта на горите и **да се преразгледат/преформулират, за да се опрости и намали броя на законодателните актове. Да се гарантира, че няма място за тълкуване и да се достигне до по-ефективно, приложимо и ясно законодателство**, както за бизнеса, така и за физическите лица. Настоящите противоречия между Наредбата за сечите и други подзаконовни нормативни актове със Закона за горите, следва да бъдат разрешени.
- Законите и политиките трябва да бъдат усъвършенствани, **за да създадат подходящи икономически стимули и да премахнат пречките за устойчиво управление на горите**. Необходимо е да се определят тарифи или други икономически инструменти за улесняване на вноса на горски продукти, които са произведени устойчиво или със социални и екологични гаранции.
- **Законодателната рамка** трябва да бъде **по-строга** (нулева толерантност към незаконната сеч), както и да се прилагат пропорционални и възпиращи санкции в зависимост от тежестта на нарушението.
- **Националната стратегия за адаптация за периода 2013-2019 г. трябва да бъде актуализирана, за да отговори на Европейския зелен пакт и новите цели за климата за 2030 г.**
- Необходимо е повече работа по **контрола в прилагането на съществуващото законодателство**, а не толкова по разработването и приемането на нови или подсилени правни инструменти.

### **СТЪЛБ II: Планиране, вземане на решения и разрешаване на спорове**

- **Да се промотират политики и инициативи** за поощряване на легалното горско стопанство, което е **прозрачно** и ефективно.; да се насърчат дърводобивните компании да използват екологосъобразни технологии и да увеличат добавената стойност на продукцията си, а работещите в горския сектор да се чувстват удовлетворени, че извършват легална горска дейност и са достойно възнаградени..
- **Да се гарантира ефективно прилагане на вътрешните разпоредби, които служат за рутинна проверка на работата на служителите на органите и техните структури, и**

**целят да ги държат отговорни, ако не изпълняват задълженията си или действат незаконно..**

- **Да бъдат изготвени законови мерки и протоколи, които да намалят в значителна степен привилегиите към роднини и близки, и намесата на политици в горския бизнес, администрация и политики.**
- **Да се преустановят политическите назначения** в горския сектор.
- **Да се определи коректен и надежден метод за изчисляване на финансовите загуби** от незаконния дърводобив в страната, за да се направи оценка на мащабите на проблема и да се създаде адекватна стратегия за справяне с него.
- **Да се подобри достъпа до обществена информация** за управлението на горите и горските ресурси.
- **Да бъдат подведени под отговорност бизнес организациите, които не функционират по законен начин.**
- **Да се гарантира, че изискванията на националното и европейското законодателство по отношение на оценките за въздействието върху околната среда, се изпълняват.**

### **СТЪЛБ III: Изпълнение, правоприлагане и съответствие**

- **Да се гарантира извършването на националната инвентаризация на горите, както се изисква от Закона за горите.**
- **Да се гарантира, че законите изисквания за безопасност и предотвратяване на трудови злоупотреки** по време на добив се прилагат щателно.
- **Да бъдат създадени по-добри междуинституционални/унифицирани процедури,** които да гарантират, че междусекторното сътрудничество по горските въпроси се осъществява по-последователно и съгласувано по цялата верига.
- **Да се осигурят подходящи обучения за съдиите и прокурорите** по отношение на незаконния дърводобив, за да се гарантира, че хората, работещи в съдебната система, са добре информирани/запознати с вредните и пагубни последици от незаконния добив и трафик на дървесина.
- **Да бъде укрепен капацитетът на служителите на правоприлагащите органи** и към тях да бъдат изпратени категорични сигнали, че природозащитното законодателство като **Директивите на ЕС** за местообитанията и птиците, регламентите за изготвянето на оценки за въздействието върху околната среда и стратегическите екологични оценки, както и екологичните изисквания, определени в Закона за горите, трябва да се прилагат щателно.
- **Органите трябва да предприемат регулярни интензивни, съвместни и дългосрочни контролни действия и проверки.**
- **Да бъдат разработени и проведени обучителни сесии/програми относно прилагането на EUTR,** борбата с незаконния дърводобив и свързаната с него търговия, за да се увеличи капацитета и да се насърчи личната мотивация на персонала.
- **Необходимо е да се извърши институционална реформа за справяне с корупцията.**
- **Борбата с корупцията в горския сектор** да се превърне в основен фокус на властите и водеща тема в обученията на прокурорите.

- **Антикорупционните органи** да бъдат овластени по всички възможни начини (включително чрез наемане и обучение на специализиран персонал).
- **Да бъдат увеличени заплатите** и да бъдат създадени стимули за горския персонал (хората, участващи в управлението, проверките и опазването на горите като цяло), за да се увеличи мотивацията за работа, да се редуцира текучеството и да се намали риска от корупция и измами.
- Да се внедри или да се подобри функционирането **на централизирана система за проследяване на дървения материал**, включително да се запълнят системните пропуски в знанията по отношение на преработвателите и търговците във веригата за доставки в горския сектор.

## 6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

**Резултатите от оценката на управлението на горите в България имат двойствен характер.**

От една страна, **има положителни аспекти по отношение на законите, политиките и механизмите, които полагат основата за правилна и функционираща рамка за управление на горите**, включително за участието на заинтересованите страни. Това трябва да се признае и да се възприема като положителен сигнал, показващ, че България е изпълнила частично създаването на благоприятна среда за горския сектор.

От друга страна, **няколко големи пропуски и продължаващи проблеми все още пречат на страната да има напълно отговорен горски сектор.**

**Политическата намеса, системната корупция и слабото правоприлагане застрашават целия горски сектор, създавайки усещане за безнаказаност у нарушителите, но и у широката общественост. Размерът на финансовите санкции е твърде нисък, за да има възпиращ ефект.** Тази оценка помогна да се идентифицират ключовите области за подобрене и нашето очакване е **основните резултати да бъдат използвани в процеса по разработване на Национална горска политика и стратегия.** Целта е да се провокира последваща дискусия за генерирането на решения, които да внесат дълготрайни подобрения в управлението на горите в България.

1. Подобряване на правната и административната рамка за предотвратяване и премахване на възможностите за политически натиск върху горската система и създаване на достатъчно силни гаранции за водещата роля на професионализма в администрацията и управлението на горите.

2. Подобряване на регулаторната рамка с цел ограничаване на възможностите за нелоялна конкуренция и премахване на възможностите за добив на стояща дървесина, а ако това е неприложимо, да се елиминират опциите за сключване на дългосрочни договори за добив на дървесина.



3. Прекъсване на финансовата зависимост на горските стопани от продажба на дървесина, чрез държавно и общинско финансиране за изпълнението на предимно публичните функции на горските стопани за управлението на горите.
4. Отстраняване на противоречията в подзаконовите и административните разпоредби с разпоредбите на Закона за горите и други национални и европейски нормативни актове в областта на околната среда.
5. Подобряване на взаимодействието между горските стопани, горските органи за контрол и правоприлагащите органи за постигане на максимална ефективност в опазването на горите от законови нарушения.
6. Увеличаване на финансовите и наказателни санкции за престъпленията в горския сектор.
7. Осигуряване на обществен достъп до надеждна и актуална информация и данни, свързани с горите.