**ДО**

**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

MS\_register@government.bg

**МИНИСТЕРСТВО НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ХРАНИТЕ**

mail@mzh.government.bg

**ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ ПО ГОРИТЕ**

iag@iag.bg

**Относно:** Становище за създаването на независима и единна Държавна агенция по горите, включваща ИАГ и държавните горски предприятия

От: …………….. ………….. ………………

Адрес: ………………………………………………..

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА,**

На 10.01.2024 г. Министерството на земеделието и храните (МЗХ) [съобщи](https://www.mzh.government.bg/bg/press-center/novini/startira-prvoto-zasedanie-na-rabotnata-grupa-za-iz/), че рестартира процеса по преобразуване на Изпълнителна агенция по горите (ИАГ) в Държавна агенция по горите (ДАГ) към Министерски съвет (МС), в изпълнение на [Управленската програма](https://gov.bg/files/common/2023-07-26_Programa_za_upravlenie-odobrena-ot-SR-i-prieta-ot-MS-final_1.pdf) на Правителството за 2023-2024 г., като всички заинтересовани страни могат в 14-дневен срок да изпратят своите предложения за структурата и функциите на новата Държавна агенция по горите като част от процеса по изготвяне на изменение на Закона за горите.

В тази връзка, бих искал да изразя становище по цялата процедура.

1. **Безпристрастност на законодателна процедура**

На първо място, считам, че за да се гарантира обективност и безпристрастност на законодателната процедура е необходимо същата да бъде водена не от МЗХ, а от самата Държавна агенция по горите, която следва да бъде обособена като **независима агенция** към МС с правителствено постановление. В противен случай има риск процедурата отново да бъде опорочена [като през 2022 г.](https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2022/02/25/4315663_gorite_moje_da_sa_purvata_sfera_v_koiato_obeshtanata/) поради интереса на МЗХ да запази възможно най-голяма влияние в управлението на горите, което обезсмисля реформата.

1. **Стартиране на процеса по създаване на ДАГ през 2021 г.**

Създаването на самостоятелна горска служба към Министерски съвет заляга първоначално като цел в [Коалиционното споразумение](https://promeni.bg/sporazumenie-za-savmestno-upravlenie-na-republika-bulgaria-v-period-2021-2025/) на четирите партии ПП, БСП, ИТН и ДБ в кабинета “Петков” от декември 2021 г. В [частта „Горското стопанство“](https://promeni.bg/wp-content/uploads/2021/12/2.-koaliczionno-sporazumenie_prilozheniya-1-do-18_v.1.3_final_formating.pdf) обаче е включено искане на ИТН горскостопанските предприятия да останат на подчинение на МЗХ, а ИАГ да притежава само контролни функции.

На организирана от „Зелени закони“ [публична дискусия на 17.01.2022 г.](https://www.zelenizakoni.com/novini/agenciyata-po-gorite-tryabva-da-izleze-ot-zemedelieto-no-i-da-razrabotva-bdeshchite-politiki), повечето представители на ловни, дърводобивни, лесовъдски, синдикални и природозащитни организации подкрепиха създаването на независима Държавна агенция по горите, която да определя политиките в сектора и да включва държавните горски предприятия.

Съгласно решение на МС и обещание на МЗХ, законопроектът за изваждането на ИАГ от МЗХ е трябвало да се публикува [до 28.01.2022 г.](https://www.mediapool.bg/sblasak-v-koalitsiyata-za-kontrola-nad-gorite-news331287.html), но това не се случва поради [липсата на консенсус](https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2022/02/25/4315663_gorite_moje_da_sa_purvata_sfera_v_koiato_obeshtanata/) по въпроса дали разпореждането с държавните горски територии да бъде в ИАГ или в МЗХ.

1. **Рестартиране на процеса по създаване на ДАГ през 2023-2024 г.**

Съгласно [предизборната програма на ППДБ](https://ppdb.bg/wp-content/uploads/2023/03/programa-210323.pdf) за изборите през 2023 г. се предвижда създаването на единен самостоятелен орган – “Държавна агенция по горите”, който да включва сегашната Изпълнителна агенция и всички горски стопанства. Сходно, съгласно [предизборната програма на ГЕРБ](https://ppdb.bg/wp-content/uploads/2023/03/programa-210323.pdf) се предвижда създаването на единна, национална структура, обединяващо горския отрасъл – гори, горско стопанство, горска индустрия. В [управленската програма на МС](https://gov.bg/files/common/2023-07-26_Programa_za_upravlenie-odobrena-ot-SR-i-prieta-ot-MS-final_1.pdf) за 2023-2024 г. се предвижда обособяването на Изпълнителна агенция по горите като самостоятелна Държавна агенция по горите.

1. **Основни аргументи за изваждането на ИАГ от МЗХ**

Създаването на единна самостоятелна горска служба на пряко подчинение на Министерски съвет цели горската политика, и в частност управлението и опазването на българските гори, да се издигнат във водещ държавен приоритет, а политическото вмешателство в работата на лесовъдите да бъде сведена до минимум. Основание за това е критично важното значение на горите за справяне с [климатичните промени](https://climatepromise.undp.org/news-and-stories/forests-can-help-us-limit-climate-change-here-how) и осигуряване благоденствието на българския народ чрез незаменимите [екологични ползи](https://www.wwf.bg/?9994466/wwfekosistemnite-uslugi-na-gorata), които предоставят горите като опазване на водите, въздуха, почвата, биоразнообразието, дивеча, дървесните и недървесни горски ресурси и ландшафта. Огромното обществено [недоволство](https://www.mediapool.bg/alfa-risarch-nad-70-na-sto-ot-balgarite-opredelyat-kato-problem-izsichaneto-na-gorite-news247286.html) към управлението на горския сектор е доказателство за необходимостта от сериозна промяна в статута на държавната горска система.

Основният проблем е, че през последните 15 години, след [преобразуването](https://agro.bg/novini/institutsii/darzhavnata-agentsiya-po-gorite-e-preobrazuvana-v-izpalnitelna-agentsiya/) на Държавната агенция по горите в изпълнителна през 2009 г. и въпреки съпротивата на редица професионалисти, управлението на горите се [политизира](https://bivol.bg/%D0%B1%D1%81%D0%BF-%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D0%BD%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B0%D0%B2%D0%B0-%D0%B2-%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D1%81%D1%8A%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8.html) и превърна в [“дърварствo”](https://www.wwf.bg/?11791391/nad-edna-chetvurt-ot-durvodobiva-u-nas-e-nezakonen-alarmira-nov-doklad-na-wwf), а на места и в корупционна схема за [купуване](https://bivol.bg/%D0%BE%D0%BF%D0%B8%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%B1%D1%81%D0%BF-%D1%81-%D0%B4%D1%8A%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%B0-%D0%B4%D0%B0-%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%B8.html) на избори. През цялото това време горската политика и контролът в горите са недофинансирани и поставени в подчинение на водещата земеделска политика в МЗХ, а политическата отговорност размита чрез големия брой ръководни нива – министър, двама зам-министри, директори на агенции (ИАГ и АППК) и т.н. Като примери за това са следните факти:

1. В периода 2011-2021 г. бюджетът на ИАГ като контролен орган е **спаднал** от 51 на 29 мил. лв., при запазване на функциите и щатните бройки, като в периода 2016-2023 г. са рязани всички капиталови разходи, заплатите са държани изключително ниски, а текучеството на кадри твърде високо. **Не са осигурявани достатъчно средства** за изпълнение на проекти на ИАГ с външно финансиране. Работата на агенцията в основна степен се дължи на отдадеността на служителите.
2. **Нямало е подкрепа** от МЗХГ за включване в **Националния план за възстановяване и устойчивост**, в резултат на което ИАГ се включва в плана чрез проект на МОСВ за 50 мил. лв.
3. **Политическо вмешателство** при кадруването, при разпореждането с дървесина и държавно имущество, при отдаването на ловни концесии, при горския контрол и т.н.
4. През 2016 г. са спрени средствата от бюджета на ИАГ за научни изследвания, а **ведомствената научна дейност е закрита,** вкл. опитните станции по дъбовите гори, по бързорастящи дървесни видове и по дивеча.
5. Опазването на горите е **четири нива под** основните приоритети в Националната програма за развитие “България 2030”, дори след сектори като рибарството.
6. Националният съвет по горите **не е** заседавал през последните няколко години, а Форум "Горски диалог" е **ликвидиран** от МЗХ малко след създаването си през 2014 г.
7. Скандалите със заменките на гори и разпореждането с горски имоти **се задълбочават,** като на 30.10.2023 г. срещу държавата е заведен и съдебен иск от ЕК.
8. **Блокирана** е била националната горска инвентаризация, въпреки осигуреното финансиранеот Световната банка**.**
9. **Блокирани** са процесите по приемане на **Стратегия за лова и опазването на дивеча** и на регламент за възмездното ползване на **екосистемните ползи от горите**.
10. Пренебрегвани и **отхвърляни са редица предложения** на ИАГ за финансиране на дейности в горите от Натура 2000 чрез Програмата за развитие на селските райони.
11. Специфичните политики по отношение на климатичните промени, биомасата, квалификацията и др. **не са ресурсно обезпечени**.
12. Саботиран е периодично процеса по **прекатегоризирането на самозалесилите се земеделски земи** **в горски територии**, водещо до изсичането на хиляди декари гори годишно.
13. Значителни по обем средства, натрупани от дърводобива в държавните горски предприятия, се **прехвърлят към други отрасли** на земеделието (напр. заеми към “Напоителни системи” или други горски предприятия) или към бюджета.
14. Международното сътрудничество с традиционни партньори в горите като Швейцария, Германия, Австрия, Франция е **сведено до минимум.**

Нов риск за горската система и опазването на държавните гори е и стартиралия с приемането на Закона за публичните предприятия през 2019 г. процес по трансформиране на шестте държавни горски предприятия в лесни за [приватизация](https://www.zelenizakoni.com/sites/default/files/attachments/analiz_na_taynata_privatizaciya_na_drzhavnite_gorski_predpriyatiya.docx) акционерни дружества, върху които контролни функции вече има и Агенцията за публичните предприятия и контрол (правоприемник на някогашната Агенция за приватизация и следприватизационен контрол). Подобна реформа е [тествана](https://sinor.bg/mb/2494-news-review.html) в края на 90-те, като същата завършва с тежки последици за горската система поради допуснатата приватизация на държавните фирми за дърводобив, тяхното имущество и техника.

1. **Единство на самостоятелното горско ведомство**

В дългосрочен план най-целесъобразно е създаването на отделно **Министерство на климата, горите и водите**, доколкото политиките и отговорностите в тези три сфери в бъдеще ще са все по-неразривно свързани, но изкуствено разделяни в момента.

Съгласно Закона за горите от 2011 г. държавната горска система е съставена от ИАГ, шестте държавни горски предприятия и държавната лесоустройствена фирма „Агролеспроект“ ЕООД, които са под общия контрол на МЗХ. Въпреки този контрол, единството на горската система досега се доказа като ключова предпоставка за ефективното развитие и прилагане на горските политики в българските гори. Ето защо. предложеното обособяване на самостоятелна ДАГ към МС има смисъл единствено, ако не бъде разбита тази сравнително **единна** горска система. Това означава, че ДАГ следва да включва не само ИАГ, не само всички функции по развитие на политики, управление, разпореждане и контрол, но и държавните горски предприятия със стопанските им функции и „Агролеспроект“ ЕООД. Държавните горски предприятия са отговорни за управлението на близо 75% от всички български гори, покриващи близо 30% от територията на страната. Съгласно Закона за горите тези горски предприятия имат предимно публични функции, като сред отговорностите им няма търговски функции. Също така, те се явяват ключов инструмент за реализиране на държавните политики в горите, свързани с прилагането на природосъобразно лесовъдство, охраната на горите, защитата от пожари, поддръжката на горските пътища, свободния достъп, рекреацията, смекчаване на климатичните промени, опазване на биоразнообразието, вековните гори, недървесните природни ресурси, дивеча, водата, въздуха, почвата и ландшафта, поддържането на горските информационни системи и т.н. През 2022 г. опитът за изваждането на ИАГ от МЗХ без държавните горски предприятия се [провали](https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2022/02/25/4315663_gorite_moje_da_sa_purvata_sfera_v_koiato_obeshtanata/) именно поради неразбирането на политическите сили, че тези предприятия са не само отговорни, но и незаменими при прилагането на всички тези публични функции.

Следва да се има предвид и отрицателния опит в **разбиването** на горската система след 1989 г. Първият опит за разделяне на стопанските функции от функциите по управление и контрол в горите се прави през 1999 г., когато горските стопанства се трансформират в държавни лесничейства и държавни дивечовъдни станции на бюджетна издръжка, дърводобивът и лесокултурните дейности, заедно с дълготрайните материални активи отиват в създадено Еднолично акционерно дружество към всяко горско стопанство. Функциите на тези държавни търговски дружества са били силно ограничени и постепенно [приватизирани](https://sinor.bg/mb/2494-news-review.html) след 2000 г., като в резултат на разпродаване на имуществото им (вкл. обратно от държавните лесничейства, но на по-висока цена) и източване към 2002-2003 г. почти всички дружества са били докарани до несъстоятелност. Държавните лесничейства и държавните дивечовъдни станции са продължили да управляват и стопанисват горските ресурси, но без техника и имущество, като дейностите са възлагани чрез процедури и търгове, а приходите са постъпвали в държавния бюджет. Тази форма на управление продължава до преобразуването на Националното управление по горите (НУГ) и за кратко ДАГ (2007-2009 г.) в Изпълнителна агенция по горите към МЗХГ през 2009 г. През 2011 г. с влизане в сила на сега действащия Закон за горите отново се разделя стопанската дейност от т.нар. контролни функции, като е ограничена по-сериозно възможността за раздробяване и приватизация на предприятията, поне до влизането в сила на Закона за публичните предприятия през 2019 г. Независимо от тези реформи, днес все повече се разбира колко погрешна е била мащабната приватизация на държавния дърводобив към 2000 г., тъй като в изпълнение на законовото си задължение за гарантиране публичните функции на българските гори горските стопанства се налага да купуват все повече горскостопанска техника и да извършват все по-голям дял от горскостопанските дейности (дърводобив, залесяване, санитарни сечи, поддръжка на горски пътища и туристическа инфраструктура, защита от пожари и т.н.) самостоятелно.

Независимо от всичко това, с приемането на **Закона за публичните предприятия** (Обн. ДВ бр. 79/08.10.2019 г.) всички държавни предприятия (вкл. горските) следва да бъдат преобразувани или в търговски дружества, ако имат предимно търговски функции, или в администрации, ако имат предимно публични функции, като последната опция е премахната от пар. 2 на закона на 09.02.2021 г. в опит да се предопредели преобразуването им в акционерни търговски дружества и евентуалната им [приватизация](https://www.zelenizakoni.com/novini/v-poslednite-si-dni-upravlyavashchite-otvoriha-vratata-km-prehvrlyaneto-na-drzhavnite-gori-v). Самият закон е приет по настояване на ЕК и международната Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), като условие за приемането на България в еврозоната. Въз основа на закона е изготвен [функционален анализ](https://www.parliament.bg/pub/PK/54413948-354-06-48.pdf) на шестте държавни горски предприятия, който показва, че функциите им са хибридни – и търговски, и публични, поради което от МЗХ настояват за запазване на характера им като „публични предприятия“.

В тази връзка, през юни месец 2021 г. от ИАГ е изготвен и публикуван [анализ](http://www.iag.bg/news/lang/1/id/16472/display) за управлението на всички държавни предприятия в Европа, според който в повечето европейски страни държавните гори се управляват като **публични държавни организации или институции**, а не като търговски дружества, именно поради изключителното им значение за обществото и опазването на природата и климата. В унисон с този анализ, на 21.12.2022 г. е взето [решение №1045 на МС](https://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=hGqDyKo1fEePGAHCjo6VbA==) за преобразуване на шестте държавни горски предприятия не в търговски акционерни дружества, а в **икономически субекти към държавния бюджет**. С това е възприет модела на държавните горски служби в Германия, Англия, САЩ и др., където държавните гори се управляват като публични институции с основна цел защита на публичните им функции, а не като търговски корпорации, подложени на риск от свръх комерсиализация (напр. максимализиране на печалбите за сметка на екосистемните ползи от горите) и дори [приватизация](https://www.mediapool.bg/darzhavnite-firmi-nerentabilni-i-potanali-v-dalgove-news253135.html). Отделно, в [анализа](http://www.iag.bg/news/lang/1/id/16472/display) на ИАГ от 2021 г. се сочи още, че моделите на управление на горите в повечето европейски държави са структурирани в едно компетентно ведомство, отговорно за политиката и контролно-административните функции от една страна, и от друга страна като принципал на публични предприятия или дирекции, стопанисващи държавните гори. Изтъква се още, че принципът на разделяне на сектор „Гори“ в две отделни ведомства (т.е. с два принципала) не е приемлив, защото би довел до още по-голямо от сегашното размиване и сблъсък на отговорности и правомощия на ИАГ и ДП по прилагането на държавната горска политика в държавните гори по ЗГ, ЗЛОД, ЗБР, ЗЗТ и т.н., както и до редица административни и управленски конфликти, свързани с процедурите по разпореждане с държавни горски територии, вещни права, промяна на предназначение и т.н., за които следва задължително ДАГ да отговаря. По сходен начин, различни българските държавни дружества като БЕХ към МЕ, Холдинг БДЖ към МТС, Холдинг ВиК към МРРБ и др., са под управлението на министерство, отговарящо едновременно и за контрола и за държавната политика в съответния сектор.

В допълнение, следва да се има предвид, че за 13-годишния период на съществуване на държавните горски предприятия се установи, че същите все още могат да бъдат икономически [рентабилни](https://bivol.bg/promyana-sglobka-darvenamafia.html), като не е ясно дали това ще продължи да е така със засилване [негативното въздействие на климатичната криза върху горските екосистеми](https://www.climateka.bg/klimatichnite-promeni-gorite-bulgaria/) (напр. засушаване, болести, пожари и други природни нарушения). Основен проблем в управлението им се оказва политическия и корупционен натиск с оглед на огромния финансов и материален ресурс, който е концентриран в тях. Апетитите за приватизацията на държавните гори са големи, което е видно както от [разграбването](https://sinor.bg/mb/2494-news-review.html) на държавните горски фирми чрез РМД в края на 90-те години, както от [мащабните заменки и продажби на държавни имоти](https://www.zelenizakoni.com/novini/stanovishte-delo-KS-gorski-zamenki) в периода 2003-2009 г., така и от текущата [феодализация](https://www.btv.bg/shows/btv-reporterite/videos/btv-reporterite-gospodarite-na-lova.html) на държавните ловни стопанства и поетапна [приватизация](https://www.zelenizakoni.com/novini/7-mln-dek-ot-blgarskite-gori-i-zemi-sa-pod-kontrola-na-lovni-koncesioneri) на тяхното имущество. Вид панацея за политическия и корупционен натиск се предполага, че ще бъде преобразуването им в търговски корпорации по примера на държавното дружество „Агролеспроект“ ЕООД. Разкритата [схема със занижените пазарни оценки на заменките](https://www.zelenizakoni.com/novini/nov-shans-da-si-vrnem-zagrabenite-chrez-zamenki-gori-zeleni-zakoni-s-podroben-analiz-kak-se) показва, обаче, че това дружество продължава да е под директния контрол и управление на МЗХ. Отделно неефективното управление на повечето държавни търговски дружества в България винаги ще е предпоставка за тяхната [приватизация](https://www.mediapool.bg/darzhavnite-firmi-nerentabilni-i-potanali-v-dalgove-news253135.html).

1. **Заключение**

**Ето защо считам, че ИАГ, държавните горски предприятия и „Агролеспроект“ ЕООД следва да са част от единна самостоятелна Държавна агенция по горите към МС, в служба на цялото общество, като контролните (вкл. управленските) и съответно стопанските функции могат да са разделени, но не в различни ведомства, а да се структурират в общо ведомство ДАГ с диференцирани функции.**

С уважение,

/ ………. ………….. ……………./