България

БЕЛЕЖКИ ОТНОСНО ПОЛИТИКАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ГОРИТЕ

НЕТЕХНИЧЕСКО РЕЗЮМЕ

22 декември, 2008
Документ на Световната банка
Регион Европа и централна Азия
Отдел за устойчиво развитие

Българските гори обхващат около 4.1 милиона хектара. На широколистните гори се падат 68% от горските площи, а на иглолистните 32%. Отчетеният годишен добив на дървесина е около 6.8 милиона кубически метра, две-трети, от който идва от държавните гори. Годишното увеличение, теоретично налично за добив, се оценява на 14.1 милиона кубически метра. Около 73% от сегашната реколта е за горския отрасъл. Остатъкът и предназначен да посрещне нуждите на местното население, за дърва за огрев и за строителни нужди. Освен това, българските гори имат и огромно значение за опазване на околната среда, поради тяхното биоразнообразие. Три четвърти от горите са държавна собственост, а останалата част е собственост на частни лица, общините и институциите.

В началото на м.юли 2007 г. бяха приети редица институционални реформи със стремежа да се въведат значителни промени в начина на управление на държавния горски сектор. Естествено това не са първите реформи в сектора от началото на икономическия преход – в средата на 1990 години с различен успех бяха приватизирани редица търговски дейности – но тези са най-новите и с най-голямо значение. В настоящия документ е направен преглед на въздействията от тези промени, някои от получените нежелани резултати и възможностите за подкрепа на процеса на реформата, които биха подобрили дейността на отрасъла.

Процесът на реформа

Подобно на горските институции в други икономики в преход, основното предизвикателство за горските институции в България бе: как да се промени горската институция от централно планирана, финансово осигурена и вертикално интегрирана институция със силни регулаторни и производствени функции, в организация с роли състоящи се принципно в доставки на услуги разходите за които (обществени и други) трябва да се мобилизират от все по-ограничени източници.

До средата на 2007 г. отговорностите за държавното управление на горите останаха в Министерство на земеделието и горите, чрез Националното управление по горите. Първоначалните предложения датиращи от 2003г. настояват за по-ясно разделение на регулаторните от управленските функции и препоръчват учредяването на независима административна структура подчинена на Министерски съвет. Тези предложения идентифицираха слабостите присъщи на преобладаващата система за управление, която зависеше едновременно от неадекватното и нередовно финансиране от държавния бюджет. През 2004 г. бе предприето едно проучване на институционалното преструктуриране, което да установи механизмите за въвеждане на това разделение и да изясни въпроса как биха могли да се подобрят структурите за управление.

През м.юли 2007г. беше създадена Държавната агенция по горите (ДАГ) – независима агенция подчинена на Министерски съвет. Институционалните промени запазиха 3-степенната структура за управление на горите, която съществуваше преди, включваща ДАГ, 16 регионални дирекции по горите (РДГ), 141 Държавни горски предприятия (наричани “Държавни лесничейства” или “Държавни горски стопанства”) и 37 Държавни ловни стопанства (наричани респективно ДЛП и ДЛС). Това осигури регистрацията на ДГС и ДЛС по търговския закон като финансово независими държавни предприятия управлявани на търговски принципи, но (като държавни дружества) без да могат да бъдат обявени в несъстоятелност. ДГС и ДЛС работят по договор с ДАГ. Контролът е в отговорностите на РДГ, които освен това имат и някои управленски и надзорни функции. Институционалните и правни промени дадоха възможност за

се учреди Национален фонд "Българска гора". Горският фонд може да получава финансиране от редица източници, включително процент от продажната цена на дървесината, различни такси и глоби, пряко финансиране от ДАГ, средства от международни дарители, от частния сектор и други публични и частни спонсори. Законодателството дава възможност Горският фонд да се използва за разнообразни дейности.
Основните принципи на извършващите се в България реформи са здрави. Идеите, че горските предприятия трябва и могат да бъдат финансово самостоятелни, че регулаторните функции трябва да бъдат отделени от ежедневните управленски дейности и че горските предприятия трябва да бъдат насърчавани да подобряват своята ефективност и ориентация за предоставяне на услуги чрез прилагане на търговски бизнес практики не са нещо необичайно сред европейските горски агенции. Ирландия, Австрия, Финландия, Латвия и Естония са възприели подобни практики и също могат да предоставят управленски услуги от глобална публична полза, като опазване на природата по договор с държавата прилагайки този подход, или негови варианти.

Проблеми произтичащи от процеса на реформа

Независимо от гореказаното, има много свързани проблеми произтичащи от процеса, които поставят въпроса за жизнеспособността на реформите и доколко е вероятно институционалната рамка да се окаже устойчива, както се предвижда понастоящем. Има 7 основни въпроса.

1. Слабости в политиката и стратегическата рамка

Макар че в началото много сериозно бе обсъдено потенциалното разделение на управлението от регулаторните функции, за да станат предприятията по-стабилни финансово, а през 2003г. бяха предприети дейности за прилагане на пилотен подход с ДЛС, реформите, които стартират през 2007 г. изглеждат импровизирани и зле планирани. И докато, може би, някой наистина е имал идея за предстоящата насока (и е мобилизирал политическата подкрепа и необходимото законодателство, за да се придвижи целият горски/ловен портфейл от Министерство на земеделието и горите към Министерски съвет), изглежда сякаш няма яснота и широко разбиране за пътната карта на процеса за реформи. Съществено се различават идеите за "това, което предстои", за начина по който ще се разрешат проблемите произтичащи от процеса на реформа и липсва яснота за институционалните и организационни отговорности. Съществува риск нито един от основните играчи – ДГС и ДЛС, регионалните горски дирекции, Горският Фонд, и не на последно място и ДАГ – да няма мотивацията да прегърне напълно реформите, тъй като няма споделено виждане, ясно политическо изявление или пътна карта за пътя, който предстои.

Без ясна представа за това, което трябва да се постигне и една контролируема пътна карта за пътя напред, няма да има начин да се направи оценка в бъдеще, ако реформите са били успешни. Може да се спори, дали за успеха на институционалните реформи не трябва да се съди по степента, до която е подобрена цялостната дейност в отрасъл – по-добро управление на горите, по-големи инвестиции и създадени работи места в отрасъла, по-силна финансова дейност и на частните и на публичните институции, по-добро опазване на околната среда, подобряване на управлението на защитените територии, както и някои по-големи ползи за гражданското общество в резултат от по-доброто управлението на горите. Изразяването на ясно виждане сега, за това как да бъдат постигнати тези резултати, би помогнало много за изясняването на предстоящите стъпки.

2. Търговската жизнеспособност на горските и ловни предприятия

Създаването на мрежата от 141 горски стопанства и 37 ловни стопанства стана без пълното отчитане на тяхната финансова жизнеспособност или капацитет на персонала им да са заеме с управление на търговски принцип. Голям брой ДГС едва ли ще бъдат печеливши и няма да могат да реинвестират в своите дейности. Правната рамка не предвижда трансфер на приходи от печелившите към губещите ДГС. Част от проблема е свързан със степента на продуктивни горски активи за всяко едно стопанство. Така например, някои предприятия управляват сравнително млади насаждения. Те имат високи постоянни разходи (дейности за охрана, разреждане и поддръжка), и ниски приходи, така че тяхната потенциална финансова

жизнеспособност в близко бъдеще е ограничена. Други предприятия управляват големи територии от продуктивни гори и могат да имат разнообразни източници на доход от ловни дейности. Те могат да реинвестират и да плащат на своите служители по-високи заплати. Всички тези дейности са разписани от новото законодателство: печалбите и загубите не могат да се прехвърлят между предприятията за изравняване на положението.

Проблематичен, освен това, е характерът на планиране на управлението на горите. ДГС и ДЛС са задължени според законодателството да следват стриктно плановете за дърводобив и развитие, така както са одобрени в ПУГ. Плановете за управление на горите (ПУГ) са основани на фундаментални лесовъдски принципи, а не непременно на здрави търговски или стопански принципи. Мерките в ПУГ, които от всяка гледна точка биха били считани за добро управлението на горите, понякога може да не са много разумни като добри бизнес практики. Например, залесяването може да е добра публична инвестиция, ако има притеснения за контрол на почвената ерозия, или дългосрочната доставка на дървесина. Но това не помага на крайния резултат на предприятието в краткосрочен или средносрочен план, тъй като просто увеличава постоянните разходи. Проблемът с търговската жизнеспособност на ДГС и ДЛС е съчетан с липсата им на капацитет за търговско управление.

Вероятно най-важното тук е да не се позволи приоритетът даден на търговската жизнеспособност да стане основание за подкопаване на екологичната устойчивост, нито да се позволи засилването на вече значителните заплахи към биоразнообразието в България. В някои гори просто добивът не бива да е съществен, поради тяхната важност като основни естествени местообитания, или поради тяхното значение за речния водосбор. Има опасение, че сегашните институционални реформи биха могли да доведат до цялостно разрушаване на естествени местообитания от екологично значение.

3. Институционални роли и отговорности

Има истинска дилема относно начина, по който са определени институционалните отговорности в процеса на реформите. От една страна, на ДГС и ДЛС се казва, че трябва да бъдат финансово жизнеспособни, да взимат разумни икономически обосновани решения, да управляват персонала си и да осигуряват стимули въз основа на изпълнението и да работят като независими търговски субекти. От друга страна, ДАГ – която не работи на търговски принципи – има големи права за ограничаване на възможностите на ДГС да изпълняват своята дейност. И ДАГ и РДГ имат широки управленски отговорности, включващи много повече от надзора и засягащи текущата експлоатация на конкретните предприятия.

Така например, ДГС би трябвало да имат свободата да продават дървесина по начин, който им носи най-голяма възвращаемост (било на корен, край пътя, от склад, или доставена до клиента). На практика, обаче, ако ДГС продава дървесината на корен, много по-голям дял от приходите се връщат на ДАГ чрез данъци върху дървесината, отколкото ако ДГС продава дървесината от склад. И макар принципът, на който се основава това да е наблюдението, че събираемостта на приходи е по-висока и изтичането по-малко когато дървесината се продава от складовете, това е решение, което трябва да се взима по-скоро от ДГС, а не от ДАГ. Това също говори за липса на вътрешен контрол, и нуждата той да се заздрави като част от търговската практика на всяко ДГС, за да контролира собствените си запаси и инвентар от дървесина на корен.

4. Изясняване на контролните функции

Една от оригиналните цели на първоначално предложените реформи през 2003г. беше ясно да се разграничат функциите за контрол и регулация от функциите по текущо управление на горите. В сегашната институционална структура това не е направено.

Вероятно ще е полезно да се каже точно какво имаме пред вид под функции за контрол и регулация. Виждаме два вида функции. На първо място, конкретните ДГС носят отговорност по търговския закон да управляват и опазват своите запаси и инвентар. Техният интерес като търговски субекти е да подобрят счетоводния си резултат, да ограничат измамите и корупцията и да се опитат да получат най-високите и най-добрите цени за своята продукция на един конкурентен, свободен и прозрачен пазар. В този смисъл, конкретните ДГС трябва да охраняват своите гори, да управляват своя инвентар, да използват пазара за да извлекат максимална

полза и да упражняват контролни функции върху собствената си дейност. На второ място, има по-широки функции на регулация и контрол, за които отговорност обичайно носи отделният орган, независимо от вида на собственост на горите – публична или частна. Те включват отговорности за осигуряване на съответствието на Плановете за управление на горите на нормативната рамка, за контрол на изпълнението на ПУГ според описанието и регулацията, за осигуряване на прехвърлянето на данъците дължими на държавата и за изпълнение на мерките с цел прозрачното, конкурентно и ефективно действие на пазара. Има и допълнителни отговорности за справяне с незаконната сеч, корупцията и тайните споразумения. Множество институции (особено ДАГ и Регионалните дирекции по горите) изглежда изпълняват тези отговорности, които освен това често са зле дефинирани, припокриващи се, противоречиви или противоположни.

Към момента, изглежда ДГС изпълняват контролните функции по отношение на частните собственици като одобряват и проверяват плановете за управление и транспорта на дървесина, и като издават разрешения за сеч. Тяхното участие в осигуряването на контролни функции върху основните им конкуренти в частния сектор е конфликт на интереси и се схваща от някои като груба несправедливост.

Има едно дълбоко вкоренено мнение в организациите на гражданското общество, изразено в пресата, че корупцията в горския сектор е ендемична. За да бъдат успешни институционалните реформи и за да се схващат те като успешни от обществеността и заинтересованите страни, ще трябва да се вземат мерки по въпросите свързани с незаконната сеч и корупцията по един агресивен, открит и прозрачен начин.

5. Функциониране на фонд "Българска гора"

Малко са въпросите, по които има по-слабо разбиране от въпроса за функционирането на Фонд "Българска гора". Разбирането на някои ДГС, е че Фонд "Българска гора" е механизъм за преразпределение и прехвърляне на ресурси от богатите ДГС към тези със сериозни търговски проблеми. Но тъй като Фонд "Българска гора" няма предназначението да покрива постоянните или експлоатационните разходи, малко вероятно е това да подобри техния основен финансов резултат. Освен това, съществува риска, че като се финансират инвестиции, като например залесяване или горски пътища, Фонд "Българска гора" може всъщност да влоши положението на най-нестабилните ДГС, тъй като това ще увеличи техните постоянни разходи за охрана, управление и поддръжка.

Това не означава, че тези инвестиции не са необходими, а по-скоро, че трябва да се мобилизират обществени средства за тяхното финансиране, поради дългосрочния им характер и поради проблема с повишаването на постоянните разходи, което може да се случи. Не е ясно дали Фонд "Българска гора" е правилният механизъм за да се направи това. Фонд "Българска гора" работи в съответствие със ЗОП и въобще не е ясно дали с едно ДГС може да се сключи договор за предоставяне на услуги за изпълнение на дейностите, които то само е предложило. Това не е законно по търговския закон и по същество е конфликт на интереси. Накрая, дори ако Фонд "Българска гора" е в състояние да натрупа средствата, с които възнамерява да финансира нови горски инвестиции, това вероятно ще е една много малка част от действителните нужди. Инвестициите в горски пътища, например, остават неотложна грижа дори за най-добре работещите ДГС, защото са скъпи и ДГС нямат възможност да финансират тези разходи.

6. Горският отрасъл, добивът на търговска дървесина и постигане на добри цени на пазара

Горският отрасъл иска гарантирани доставки на промишлена обла дървесина на конкурентни цени. Сегашната система за маркетинг и управление не гарантира нито едно от двете. Горският отрасъл е доминиран от малко на брой големи играчи и много малки участници. По-малко от 10 големи купувачи купуват повече от половината от дървесината предлагана за продажба от ДГС/ДЛС. Тези купувачи се нуждаят от гарантирани доставки на големи обеми, от порядъка на милиони кубически метра на година. Достъпът до гарантирани доставки на дървесина са възпрепятствани поради:

- чести търгове, на които се предлагат за продажба малки количества дървен материал на места пръснати из страната;

- липса на алтернативни състезателни методи за продажби на дървесина. Тъй като по системата на облагане на ДАГ с преференции се ползват търговете на добита дървесина държана на склад. Продажбите на дървесина на корен или дългосрочните договори не се насърчават. Складовите бази рядко могат да поберат достатъчни количества, за да отговорят на нуждите на голямото търсене, а използването на складови бази увеличава цената франко завод;

- Пазарите не се регулират ефективно. Наблюдава се непоследователност в публичното уведомяване за търговете, резервните цени не обслужват целта за стабилизиране на цените; липсва прозрачност и има възможност за тайни споразумения на пазара между купувачите и между купувачи и продавачи; не се определят санкции, когато се извършват ясни нарушения на законодателството за възлагане на поръчки.

Поради тези фактори, някои от големите купувачи договарят споразумения за покупка с ДГС, които не са нито прозрачни, нито конкурентни. Някои от предприемачите, освен това, се опитват да увеличат своите собствени запаси от гори частна собственост, както и от внос на суровини. Необходимо е да се разработи един прагматичен и организира подход към пазарния пласмент на дървесина, който да е справедлив и за продавача и за купувача, да е прозрачен, конкурсен и все пак достатъчно гъвкав за да се приспособява към ограниченията на търговските вериги.

По отношение на добива на дървесина, с това са се заели изпълнителите от частния сектор. Повечето изпълнители нямат съвременно оборудване за сеч и добив. Ефективността (и икономията на разходи) биха могли да бъдат значително подобрени чрез инвестиции в подходящи технологии и обучение. Трудностите в процеса на договориране (особено краткосрочният характер на индивидуалните договори) ограничават стимулите да се направят тези инвестиции.

7. Диверсификация на пазарите и проучване на нови възможности

Едно от предизвикателствата във връзка с новия институционален режим ще бъде намирането и развиването на нови пазари и пазарни възможности. Два са важните възникващи пазари за екологични стоки и услуги с горски произход – този за въглерод и този за сертифицирана дървесина.

Въглеродни пазари: Отчитайки, че наскоро България стана член на ЕС, много повече внимание се отделя на изпълнението на Схемата за търговия с емисии на ЕС (ЕСТ), отколкото на достъпа до други регулирани пазари чрез така наречените проекти за Съвместно Изпълнение (СИ), или чрез развитие на Схема за зелени инвестиции (СЗИ). България се надява да увеличи определения за нея лимит във връзка с ЕСТ на ЕС . Без това да стане, нейните възможности за проекти СИ или за изпълнение на разумно оразмерени СЗИ ще бъдат ограничени. България има известен опит в развитие на проекти СИ, но до момента няма одобрени горски проекти. България е избрала да включи единствено дейностите по залесяване/повторно залесяване и изсичане в отчетите си за съответствие с Протокола от Киото, изключвайки възможностите за отнемане на въглерод чрез управление на горите. Това би могло да означава пропусната полза, тъй като потенциалът за намаляване на въглеродните емисии чрез подобряване на управлението на горите (например, с по-добър контрол на горските пожари) е значителен.

Разработването на горски проекти за доброволния въглероден пазар има известен потенциал. Купувачите на доброволния пазар не са непременно обвързани във времето към каквито и да е международно регулирани цели за намаляване на емисиите и срокът за изпълнение на проекта може да е по-дълъг отколкото се предвижда по Протокола от Киото (който изтича през 2012 г.). Обхватът на дейностите, които биха могли да бъдат подкрепени от доброволния пазар не се ограничава със залесяване, а методиките за количествено измерване на намаляването на емисиите и процедурите за верификация в много случаи са по-прости и лесни за прилагане. На доброволните пазари съществува широк диапазон от стандарти за постигнатите резултати и процедури за верификация.

Въглеродните приходи както на доброволните, така и на регулираните пазари биха могли също да бъдат генерирани от предприятия, които преминават от изкопаеми горива на биомаса, а това представлява добра възможност за горския сектор. Използването на дървесни отпадъци (кора, стърготини и т.н.), отгледни сечи, промишлени дървесни отпадъци или селскостопански остатъци за отопление, производство на енергия, или комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия (КПТЕЕ) има добър потенциал в селските райони в България. Ползите включват по-ниски разходи за гориво, намаляване на замърсяването на въздуха по места и достъп до енергийни източници местно производство. Въглеродните приходи биха могли да се използват за компенсиране на ДГС за добиването и транспортирането на дървесината от дейностите по разреждане на горите.

Учредяването на горските предприятия като търговски независими държавни фирми би могло да способства за развитието на проекти с въглеродно финансиране в горския сектор. Ако горските предприятия имат право да извършват дейност като независими търговски субекти, те би трябвало да могат да сключват правни договори с потенциални купувачи на намалени емисии генерирани от техните дейности. Това може да даде възможности за горските предприятия да генерират допълнителни приходи за подобряване на своята финансова жизнеспособност чрез включване на въглеродния компонент в техните дейности по залесяване или управление на горите.

Сертифициране на горите: България изнася сравнително малко необработена дървесина. Европейският пазар за дървесни продукти става все по-чувствителен на потребителското търсене на сертифициран продукт. Тъй като сертификацията изисква практиките по управлението на горите да отговаря на върховенството на закона, това може да стане важно допълнение към контролните и регулаторни функции на държавата, подобряване на прозрачността и управлението в сектора и дори прехвърляне на бремето на тези задачи към частния сектор, поради неговото упование на независима трета страна като верификатор.

През 2006 г., правителството се ангажира да постави поне 30 % от държавните гори под сертифицирано управление на горите. Макар ангажиментът да е достоен за уважение, няма почти никакъв напредък. Към момента са издадени 5 сертификата (представляващи около 3 % от общата площ на държавни гори) за управлението на около 104,000 хектара по стандартите на Съвета за горско стопанисване. Ако България възнамерява да реализира някакъв напредък и да изпълни своята цел да постави около милион хектара под управление, тя би следвало да е много по-агресивна и да насърчи ДГС и ДЛС да се заемат със сертификацията. Вариантите за насърчаване на приемането на сертификацията биха могли да включват:

- данъчна политика осигуряваща освобождаване от данъци за публични и частни фирми, които отговарят на приетия сертификационен стандарт;
- преки субсидии посредством финансови механизми като фонд “Българска гора”;
- политики на публично възлагане на поръчки, изискващи използването на сертифициран продукт;

Възможности за напредък

Тази записка очертава 7 конкретни групи проблеми, произтичащи от предприетите реформи в горския сектор в България. Накратко, те отразяват необходимостта:

- ***от по-ясна идея, която да лежи в основата, да движи и подкрепя процеса на реформата,***, в съчетание с пътна карта с поставени цели за измерване на постигнатото, така че въздействията и резултатите на процеса на реформата да могат да се наблюдават и отчитат по-пълно;
- ***да се предприемат спешни мерки за рационализиране на мрежата от печеливши и губещи предприятия*** по начин, който гарантира, че ресурсите се разпределят за местата, където са най-необходими и че институционалната уредба е финансово устойчива в рамката на публичните разходи;

- ***да се определят с много по-голяма яснота отговорностите на институциите участващи в реформата***, като се поясни кой на кого се отчита, как следва да се управляват и балансират отношенията за отчетност и как да се оценяват резултатите от дейността;

- ***да се разграничат по-ясно отговорностите за регулиране от отговорностите за всекидневното управление на горите*** и да се вземат ясни стъпки за справяне с проблемите поставяни от корупцията, тайното сдружаване и незаконната сеч в горския сектор;

- ***да се предоставя повече информация за дейността на Фонд "Българска гора" на всички заинтересовани участници,*** така че да има ясно разбиране за възможностите, които предоставя, както и за ограниченията му;

- ***да подобри дейността на пазара на дървесина***, така че да стане далеч по-конкурентен, прозрачен и надежден източник на дървесина, отколкото е към момента, както и да се премахната пречките по отношение на инвестициите при добива на дървесина; и

- ***да се открият начини за разнообразяване и разширяване на пазарите***, например, чрез проучване на нови пазари за екологични стоки и услуги (като въглерод и сертифицирана дървесина).

Тези проблеми насочват към конкретни решения и подходи, които могат да се реализират в краткосрочен и средносрочен план.

Таблица 1 Намерения и резултати от реформата в горския сектор

Намерения	Резултати	Въздействие	Как може да се поправи това?
Въвеждане на реформи в горския сектор в подкрепа на развитието на един икономически жизнеспособен горски сектор основан на принципите на многофункционалността и устойчивото управление на горите.	Реформите стартират през 2007 г., но без много дискусии или обществено обсъждане. Няма широко разбирателство или яснота и пътна карта позволяваща контрол на процеса на реформата.	Риск нито един от участниците да не е достатъчно мотивиран да прегърне реформите, поради липса на споделено виждане, ясна политика, или пътна карта. Няма установени резултати, които да могат да се наблюдават, за да се определи дали процесът на реформа е успешен.	Да се започне процес за разработване на идейно становище и пътна карта за реформата, с широко участие на обществения сектор и гражданското общество. Отличителни белези на подобен процес следва да бъдат консултациите, отчетността и разпространението на информация.
Отделяне на управлението от отговорностите за регулация, за да се ограничи конфликта на интереси, осигуряване на състезателност и подобряване на контрола и надзора	Създаване на ДАГ. Най-вече финансова автономност и дейност на ДГС и ДЛС като търговски дружества. Контролни функции за регионалните дирекции по горите.	Отделянето на контролните функции от управлението е непълно. РДГ имат конфликт на интереси при регулацията и до известна степен при управлението на публични и частни горовладелци. Липса на капацитет за независим надзор.	Ограничаване на отговорностите на РДГ единствено до контрола на ДГС и ДЛС и изключване на отговорностите за надзор на частния сектор или други функции по управлението. Създаване на наистина независима институция за надзор на всички категории горовладелци. Подобряване на участието на гражданското общество в независимия контрол на горите.
Подобряване на възможностите за финансиране, позволявайки на горските предприятия да задържат приходи, а не да разчитат на формално разпределени средства от държавния бюджет.	Има вероятност някои ДГС и ДЛС да станат неплатежоспособни защото не могат да бъдат конкурентни, пред вид степента на горските активи с които разполагат. Слабата рамка на политиката спрямо частните горовладелци ги поставя в неравностойно положение да се конкурират.	Територии с финансово по-непродуктивни активи (насаждения и защитени естествени местообитания) има вероятност да пострадат от недостиг на инвестиции и пренасочване на персонала, или в противния случай, може да пострадат от прекомерен добив по начин несъвместим с практиките за добро управление на горите. Управлението на горите частна собственост се влошава.	Създаване на механизъм за прехвърляне на ресурси от печеливши към губещи ДГС и ДЛС. Осигуряване на адекватно бюджетно финансиране за най-спешно необходимите инвестиции, като напр. горски пътища, контрол на пожарите, залесяване и опазване на природата. Подобряване на политическата рамка за частни горовладелци.
Осигуряване на механизми за горски инвестиции	Създаване на Фонд "Българска гора" с богат потенциал на източници за финансиране и финансови отговорности.	Частично разглеждан като механизъм за преразпределение на ресурси, но нямащ възможност да финансира постоянни разходи. Законът за държавния бюджет ограничава възможността за прехвърляне на приходи от една година към следващата. Финансирането не е достатъчно за да отговори на нуждите на слабо представящите се ДГС и ДЛС или за задоволяване на легитимни публични функции (горски пътища, горски вредители, контрол на горските пожари, опазване на природата). Вероятност за влошаване на финансовото състояние на слабо представящите се ДГС, ако в резултат от инвестициите се повишат постоянните разходи.	Да се гарантира, че участниците са по-добре запознати с ограниченията на Фонд "Българска гора" и разработване на алтернативни финансови механизми за посрещане на нуждите, които не могат да бъдат обслужени от Фонда. Това най-вероятно ще изисква бюджетно финансиране за сферите, в които са необходими неотложни инвестиции, като напр. горски пътища.
Подобряване на	ДГС и ДЛС имат	Управлението на ДГС и ДЛС	Необходимост да се въведат

Таблица 1 Намерения и резултати от реформата в горския сектор

Намерения	Резултати	Въздействие	Как може да се поправи това?
стратегическото и бизнес планирането на ниво ДГС и ДЛС	ограничен капацитет за дейност във връзка с тази отговорност. Плановете за управление на горите не се основават на бизнес принципи и така възпрепятстват капацитетът на някои ДГС да осъществяват приходи и да имат стопанска или търговска ориентация.	не се оптимизира за да отрази стопанските принципи (и може би не следва да се оптимизира с тази цел пред вид). Екологичните цели на управлението на горите и опазването на местообитанията се омаловажават поради фокуса върху търговските принципи.	институционални стимули за екологично устойчивото управление на горите и в някои случаи, където естествените местообитания са заплашени от прекалена експлоатация, да се снеме ударението от търговската ориентация на ДГС и ДЛС. Евентуална нужда да се централизират отговорностите за бизнес планиране с цел да се рационализира рамката за приходи/разходи и да се установят критерии и стандарти за изпълнението. Място за по-голяма институционална интеграция/консолидация така че разходите/ползите да могат да се разпределят по-широко сред ДГС/ДЛС.
Насърчаване на консолидацията на разпокъсаните горовладелци при горите, които не са държавна собственост	Разрешаване на замени на земи за насърчаване на консолидацията	Злоупотреби с процедурата за замяна на земи, главно за търговски цели, придружени от значително ощетяване на държавата	Забрана на промяната на земеползването без екологична оценка. Подлагане на пълен и прозрачен преглед и подобряване на механизма за оценка.