

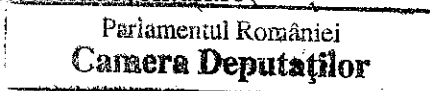
vl. Secretor General-Critica Poetică
Ștefănescu

ROMÂNIA

CURTEA DE CONTURI

Str. Lev Tolstoi nr. 22-24, Sector 1, cod 011948, București
www.curteadeconturi.ro

Nr. 7525/N.V./20.10.2014



S.P. Nr. 1130 din 04.11.2014

CAMERA DEPUTAȚILOR

București, Palatul Parlamentului, Strada Izvor nr. 2-4, Sector 5

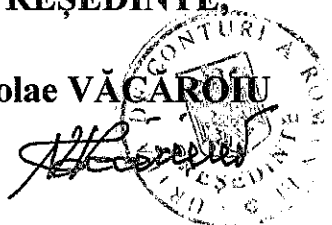
Domnului Președinte Valeriu Ștefan ZGONEA

În conformitate cu prevederile pct. 429 din *Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din acest activități*, aprobat prin H.P. nr.155/2014 și publicat în Monitorul Oficial Partea I nr. 238/03 aprilie 2014, am onoarea să vă prezint, alăturat, **Sinteza „Raportului de audit al performanței modului de administrare a fondului forestier național în perioada 2010 – 2013”**, întocmită de Curtea de Conturi a României.

Cu deosebită considerație,

PREȘEDINTE,

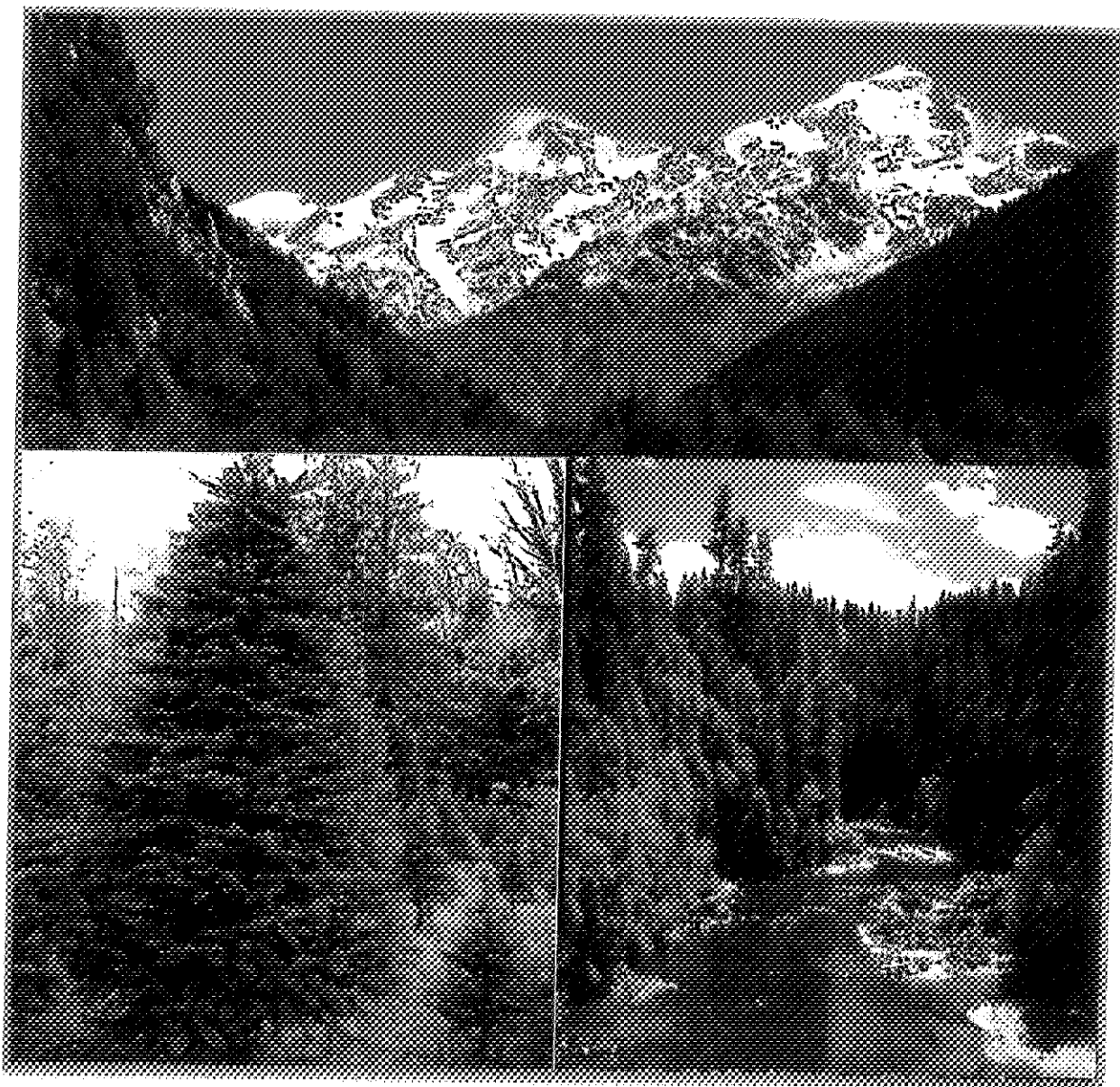
Nicolae VĂCAROIU





SINTEZA

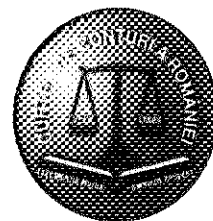
Raportului de audit al performanței modului de administrare
a fondului forestier național în perioada 2010 - 2013



BUCUREȘTI 2014



ROMÂNIA
CURTEA DE CONTURI



CURTEA DE CONTURI
Strada Lev Tolstoi nr. 22 sector 1 cod 011948 București
Telefon: 021.307.87.40. Fax 021.307.88.89

DEPARTAMENTUL IX
Direcția 2

SINTEZA

RAPORT DE AUDIT AL PERFORMANȚEI
modului de administrare a fondului forestier național în
perioada 2010-2013

Entități auditate: - *Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice, Departamentul pentru Ape, Păduri și Piscicultură,*

- *Regia Națională a Pădurilor ROMSILVA,*
- *Institutul de Cercetări și Amenajări Silvice,*
- *Administrația Fondului pentru Mediu,*
- *Garda Națională de Mediu,*
- *Comisariatele de regim silvic și cinegetic.*

BUCUREȘTI 2014

CUPRINS

Pag.

Abrevieri utilizate	2
CAPITOLUL I. Prezentarea generală a misiunii de audit . Obiectivul general și obiectivele specifice ale auditului	3
CAPITOLUL II. Sinteza principalelor constatări și concluzii rezultate în urma misiunii de audit al performanței	9
CAPITOLUL III. Principalele constatări și concluzii cu privire la respectarea/nerespectarea principiilor economicității, eficienței și eficacității în realizarea obiectivelor specifice activității auditate	21
1. Administrarea pădurilor. Tăierile ilegale de arbori	21
2. Capacitatea administrativă a autorității care răspunde de silvicultură	41
3. Sistemul informațional integrat cu privire la vegetația forestieră și la circulația materialului lemnos	52
4. Regenerarea pădurilor și creșterea suprafețelor împădurite	62
5. Diminuarea suprafețelor ocupate cu vegetație forestieră	94
6. Accesibilizarea fondului forestier	101
7. Finanțarea sectorului forestier	108
8. Cercetarea științifică în domeniul silviculturii	130
CAPITOLUL IV. Sinteza principalelor constatări și concluzii rezultate în urma acțiunilor de audit al performanței modului de administrare a fondului forestier în perioada 2010 -2013, desfășurate de camerele de conturi	133
CAPITOLUL V. Concluzii generale privind neajunsurile constatate cu privire la administrarea fondului forestier	140
CAPITOLUL VI. Recomandările formulate în urma acțiunii de audit al performanței modului de administrare a fondului forestier național	143

ABBREVIAȚII

AAU – unități ale cantității atribuite
ADS – Administrația Domeniului Statului
AFM – Administrația Fondului pentru Mediu
ANAF – Agenția Națională de Administrare Fiscală
APDRP – Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit
APV – act de punere în valoare
DAPP - Departamentul pentru Ape, Păduri și Piscicultură
DS – Direcția Silvică
EU ETS – certificate de emisii de gaze cu efect de seră (instituite de UE)
FEADR – Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală
GES – gaze cu efect de seră
GNM – Garda Națională de Mediu
HG – Hotărâre a Guvernului
ICAS - Institutul de Cercetări pentru Amenajări Silvice
IFN – Inventarul forestier Național
ITRSV – Inspectorat Teritorial de Regim Silvic și Vânătoare
INHGA – Institutul Național de Hidrologie și Gospodărire a Apelor
INEGES – Inventarul Național al Emisiilor de Gaze cu Efect de Seră
LULUCF – Folosința Terenurilor, Schimbarea Folosinței Terenurilor și Silvicultură
MFP – Ministerul Finanțelor Publice
MMSC - Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice
OG – Ordonanța Guvernului
OS – Ocolul Silvic
OUG – Ordonanța de urgență a Guvernului
PNDR – Programul Național de Dezvoltare Rurală
RMU – unități de reținere prin sechestrare
RNP – Regia Națională a Pădurilor ROMSILVA
RODAS - Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități
SUMAL – Sistemul de Urmărire al Masei Lemnoase
UAT – Unitatea administrativă teritorială
UE – Uniunea Europeană
UNFCCC – Convenția Cadru a Națiunilor Unite asupra Schimbărilor Climatice.

CAPITOLUL I

PREZENTAREA GENERALĂ A MIȘIUNII DE AUDIT, OBIECTIVUL GENERAL ȘI OBIECTIVELE SPECIFICE ALE AUDITULUI

1. Prezentarea sintetică a contextului în care se încadrează activitatea de administrare a fondului forestier național

Potrivit *Codului Silvic*, aprobat prin *Legea nr. 46/2008*, totalitatea pădurilor, a terenurilor destinate împăduririi, a celor care servesc nevoilor de cultură, producție sau administrație silvică, a iazurilor, a albiilor pâraielor, a altor terenuri cu destinație forestieră și neproductive, cuprinse în amenajamente silvice la data de 1 ianuarie 1990 sau incluse în acestea ulterior, în condițiile legii, constituie, indiferent de natura dreptului de proprietate, **Fondul forestier național**.

Sunt obligatorii administrarea, precum și asigurarea serviciilor silvice, după caz, la toate pădurile, indiferent de forma de proprietate, prin ocoale silvice. Administrarea și serviciile silvice se asigură prin ocoale silvice autorizate după cum urmează:

a) ocoale silvice de stat - din structura *RNP*, care administrează păduri proprietate publică a statului și care sunt înființate de aceasta;

b) ocoale silvice private, care sunt înființate, în condițiile legii, de *UAT*, de persoanele fizice ori de persoanele juridice care au în proprietate fond forestier sau de asociații constituite de către acestea.

Fondul forestier proprietate publică a statului se administrează de *RNP*, regie autonomă de interes național, aflată sub autoritatea statului, prin autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, cât și de institute publice de cercetare sau de instituții de învățământ de stat cu profil silvic.

RNP are dreptul de a utiliza terenuri forestiere proprietate publică a statului pe care le administrează și pentru înființarea de crescătorii de vânat și complexuri de vânătoare, în condițiile legii.

Fondul forestier proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale se administrează prin ocoale silvice private, care funcționează ca regii autonome de interes local cu specific exclusiv silvic, sau pe bază de contracte cu ocoale silvice din cadrul *RNP*.

Pentru fondul forestier proprietate privată a persoanelor fizice și juridice, administrarea și/sau serviciile silvice, după caz, se realizează prin ocoale silvice private, care funcționează similar asociațiilor și fundațiilor, sau pe bază de contract cu alte ocoale silvice.

Respectarea regimului silvic este obligatorie pentru toți deținătorii de fond forestier.

2. Forma de organizare a autorității publice centrale care răspunde de silvicultură și a entităților cu atribuții de administrare a fondului forestier proprietate publică a statului. Scop, obiective și atribuții

În perioada 2010 - 2013, autoritatea centrală în domeniul silviculturii a fost organizată și și-a exercitat atribuțiile după cum urmează:

- **perioada ianuarie 2010 – februarie 2013:** În baza prevederilor art. 2 din OUG nr. 115/2009 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale, prin HG nr. 1635/2009 s-a înființat **Ministerul Mediului și Pădurilor**, prin reorganizarea Ministerului Mediului și prin preluarea activității privind pădurile de la Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale.

- **perioada februarie 2013 – prezent:** În baza prevederilor art. 3 din OUG nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative, prin HG nr. 48/2013 s-a înființat **Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice** prin reorganizarea Ministerului Mediului și Pădurilor și prin preluarea activităților și a structurilor specializate din domeniul pisciculturii de la Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și din domeniul schimbărilor climatice de la Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri. Totodată, în cadrul MMSC s-a prevăzut funcția de ministru delegat pentru coordonarea activităților din domeniile ape, păduri și piscicultură. Ulterior, în baza prevederilor din Legea nr. 71/2013 pentru aprobarea OUG nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative, în cadrul MMSC, prin HG nr. 428/2013 s-a înființat **Departamentul pentru Ape, Păduri și Piscicultură (DAPP)**, ca organ de specialitate, cu personalitate juridică, finanțat prin bugetul ministerului, cu atribuții în coordonarea la nivel național a domeniilor ape, păduri și piscicultură, a cărei conducere se exercită de către ministrul delegat.

DAPP are atribuții privind coordonarea la nivel național a domeniilor ape, păduri, piscicultură, realizând politicile și strategiile naționale în aceste domenii coordonate, prin exercitarea următoarelor funcții:

- a) de strategie și planificare;
- b) de reglementare și avizare;
- c) de reprezentare;
- d) de autoritate de stat;
- e) de monitorizare, inspecție și control;
- f) de informare și conștientizare a publicului în domeniile sale de activitate;
- g) de administrare.

În prezent **controlul aplicării regimului silvic la nivel central și local** este reglementat prin HG nr. 333/2005 pentru reorganizarea direcțiilor teritoriale de

regim silvic și de vânătoare în inspectorate teritoriale de regim silvic și de vânătoare, potrivit căreia, în subordinea autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, funcționează ***nouă inspectorate teritoriale de regim silvic și de vânătoare***, instituții cu personalitate juridică, finanțate integral de la bugetul de stat, a căror denumire a fost modificată prin *HG nr. 428/2013 privind organizarea și funcționarea Departamentului pentru ape, păduri și piscicultură*, în ***comisariate de regim silvic și cinegetic***.

Inspectoratele teritoriale de regim silvic și de vânătoare exercită **atribuții în domeniul managementului activităților de silvicultură și vânătoare și în domeniul controlului regimului silvic și controlului activității de vânătoare**.

În administrarea fondului forestier proprietate publică a statului au atribuții următoarele entități:

a) ***Regia Națională a Pădurilor ROMSILVA***, regie autonomă de interes național, care funcționează pe bază de gestiune economică și autonomie financiară, potrivit prevederilor *HG nr. 229/2009, privind reorganizarea Regiei Naționale a Pădurilor - Romsilva și aprobarea regulamentului de organizare și funcționare*, are ca scop principal gestionarea durabilă și unitară a fondului forestier proprietate publică a statului.

RNP posedă, folosește și dispune în mod autonom de bunurile pe care le are în patrimoniu, în vederea realizării scopului pentru care a fost constituită, în condițiile prevăzute de lege. Are o structură centrală de conducere, coordonare, îndrumare și control, organizată pe direcții, servicii, oficii, birouri și alte compartimente organizatorice și funcționale, denumirea, numărul, organizarea și atribuțiile acestora fiind stabilite prin hotărâri ale consiliului de administrație.

În structura organizatorică a unităților din cadrul *RNP* funcționează următoarele subunități:

a) ocoale silvice, secții și alte subunități pentru exploatarea pădurilor și prelucrarea primară a lemnului, precum și pentru întreținerea și repararea drumurilor și căilor ferate forestiere;

b) secții, stațiuni, laboratoare de cercetare științifică, ateliere de dezvoltare tehnologică, ocoale silvice experimentale, baze experimentale;

c) pepiniere silvice;

d) crescătorii de vânat;

e) păstrăvării;

f) secții de producție pentru împletituri din nuiiele de răchită și centre pentru recoltarea, prelucrarea și valorificarea lemnului, a fructelor de pădure, a ciupercilor comestibile din flora spontană, a plantelor medicinale și a cărnii de vânat;

g) magazine proprii de prezentare și desfacere a produselor specifice obiectului său de activitate;

h) herghelii și depozite de armăsari, ferme de animale de blană, cluburi sportive, fabrici, ateliere, sucursale, cluburi hipice, baze hipice, centre de prezentare a cabalinelor, hipodromuri și alte subunități fără personalitate juridică, necesare realizării obiectului său de activitate, care funcționează ca puncte de lucru.

RNP asigură acoperirea tuturor cheltuielilor, inclusiv a dobânzilor și amortizării investițiilor, precum și obținerea de profit, cu venituri din activitatea proprie.

În îndeplinirea atribuțiilor de interes public, pentru efectuarea activităților prioritare de conservare a naturii, stabilite în baza strategiilor și planurilor naționale de acțiune pentru arii naturale protejate, administrațiile/custozii ariilor naturale protejate din structura *RNP* pot beneficia de finanțare din bugetul autorității publice centrale care răspunde de arii naturale protejate.

b) ***Institutul de Cercetări pentru Amenajări Silvice*** este instituție publică de interes național, cu personalitate juridică, care în perioada 2010 – 2013, conform *HG nr. 229/2009*, a funcționat ca unitate cu personalitate juridică în structura *RNP*, specializată în cercetare științifică, dezvoltare tehnologică, proiectare de investiții, acordarea de consultanță tehnică de specialitate, precum și pentru implementarea de tehnologii noi în vederea gestionării durabile a pădurilor.

Misiunea *ICAS* este de a fundamenta pe baze științifice gestionarea și dezvoltarea sectorului forestier, prin producerea și diseminarea de informație științifică și tehnică, acordarea de consultanță de specialitate, crearea, transferul și implementarea de tehnologii noi sau modernizate, dezvoltarea de produse inovative, care să contribuie la creșterea competitivității sectorului forestier și la bunăstarea societății.

Inventarul forestier național (*IFN*) este principalul instrument de evaluare a resurselor forestiere prin inventarierea statistică a vegetației forestiere de pe întreg teritoriul țării. Principala sarcină a *IFN* constă în desfășurarea la nivel național a activităților de colectare, stocare, gestionare, prelucrare și analiză a datelor și informațiilor privind resursele forestiere și de a publica rezultatele analizelor respective. Pe această bază, se întocmesc studii și prognoze privind evoluția resurselor forestiere și dezvoltarea sectorului forestier care, se utilizează în procesele de elaborare a politicii forestiere și de cooperare intersectorială.

IFN este proiectat ca un inventar forestier continuu, bazat pe metoda de eșantionare sistematică, combinată și multistagială, și se realizează cu o periodicitate de 5 ani. Finanțarea activității *IFN* este asigurată de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură.

În domeniile conexe administrării fondului forestier național, au atribuții următoarele entități:

a) ***Garda Națională de Mediu***, instituție publică în subordinea autorității publice centrale pentru protecția mediului, finanțată integral de la bugetul de stat,

care funcționează în baza prevederilor HG nr. 1005/2012 privind organizarea și funcționarea Gărzii Naționale de Mediu.

GNM este un corp specializat de inspecție și control, iar comisarii sunt funcționari publici cu statut specific, care pot lua măsuri de sancționare, de suspendare/sistare a activității, ca urmare a poluării și deteriorării mediului, sau pentru nerespectarea condițiilor impuse prin actele de reglementare și a măsurilor stabilite în notele de constatare și în rapoartele de inspecție și control.

GNM are atribuții în aplicarea politicii Guvernului în materia prevenirii, constatării și sancționării încălcării prevederilor legale privind protecția mediului.

b) **Administrația Fondului pentru Mediu**, este instituție publică finanțată integral din venituri proprii, înființată conform OUG nr.196/2005 privind Fondul pentru mediu, în coordonarea autorității publice centrale pentru protecția mediului.

Fondul pentru mediu este un instrument economico-financiar destinat susținerii și realizării proiectelor și programelor pentru protecția mediului și pentru atingerea obiectivelor Uniunii Europene în domeniul mediului și schimbărilor climatice, în conformitate cu dispozițiile legale în vigoare.

În atribuțiile AFM intră, printre altele:

- analiza, selectarea, finanțarea și implementarea programelor și proiectelor pentru protecția mediului, finanțate din *Fondul pentru mediu*;
- analiza și selectarea proiectelor obiectivelor de investiții înaintate de ministerele beneficiare, finanțate din sumele obținute în urma scoaterii la licitație a *certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră*.

Fondul pentru mediu se utilizează și pentru finanțarea unor categorii de proiecte și programe pentru protecția mediului cu impact asupra fondului forestier național, cum sunt:

- conservarea biodiversității și administrarea ariilor naturale protejate;
- împădurirea terenurilor degradate, reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor.

3. Obiectivul general, obiectivele specifice și criteriile de audit ale acțiunii

Obiectivul general al acțiunii „*Auditul performanței modului de administrare a Fondului forestier național în perioada 2010 – 2013*”, îl constituie evaluarea indicatorilor și parametrilor de rezultate în domeniul administrării fondului forestier național, respectiv **economicitatea, eficiența și eficacitatea** activităților desfășurate de entitățile cu atribuții în asigurarea administrării *Fondului forestier național* și în controlul aplicării/respectării regimului silvic.

În acest sens auditorii publici externi au urmărit:

- **economicitatea** realizată în gestionarea resurselor alocate pentru derularea activităților specifice administrării fondului forestier, respectiv măsura în care prin

politicile și practicile de management se asigură minimizarea costului resurselor utilizate fără a se compromite realizarea în bune condiții a obiectivelor stabilite;

▪ **eficiența** utilizării resurselor umane, materiale, financiare pentru maximizarea rezultatelor în relație cu resursele utilizate, prin stabilirea raportului dintre rezultatele obținute și costul resurselor utilizate în vederea obținerii acestora;

▪ **eficacitatea** utilizării fondurilor publice, respectiv stabilirea gradului de îndeplinire a obiectivelor stabilite în vederea unei gestionări și administrări eficiente a fondului forestier național, precum și compararea impactului efectiv realizat cu impactul dorit.

Echipa de audit a stabilit **obiectivele specifice** auditului performanței cu privire la administrarea fondului forestier național, după cum urmează:

- Evaluarea capacității instituționale a entităților cu atribuții în administrarea fondului forestier național.
- Analiza evoluției structurii fondului forestier național și a vegetației forestiere din afara acestuia, dezvoltarea și extinderea fondului forestier național;
- Analiza modului de administrare, amenajare și gestionare în regim silvic a pădurilor.
- Evaluarea modului de exercitare de către entitățile auditate a atribuțiilor privind controlul tăierilor ilegale de arbori, circulației materialului lemnos, instalațiilor de debitat și a depozitelor.
- Evaluarea modului de asigurare a integrității fondului forestier național.

Analizând contextul specific al temei de audit, auditorii publici externi au ales, în conformitate cu *Standardele Internaționale ale Instituțiilor Supreme de Audit (Standardul ISSAI 300)*, **abordarea pe bază de probleme** a activității auditate.

Ca urmare, auditul se focalizează, în principal, pe identificarea, verificarea și analizarea problemelor, fără a face referiri la criterii de audit prestabilite. Accentul, în acest tip de abordare, s-a pus pe definirea corespunzătoare a problemelor, pe cauzele apariției acestora și pe consecințele lor.

Evaluarea, în acest mod de abordare, s-a făcut atât din perspectivă normativă (abateri de la normele legale), cât și din perspectivă analitică, în baza analizei cauzelor specifice și a consecințelor problemelor analizate.

Această evaluare complexă a stat la baza formulării de recomandări pentru rezolvarea problemelor specifice și remedierea unor consecințe nefaste ale acestora.

CAPITOLUL II

SINTEZA PRINCIPALELOR CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII REZULTATE ÎN URMA MISHUN-ULUI DE ADRIL AL PERFORMANȚEI

1. Administrarea pădurilor. Tăierile ilegale de arbori

1.1. Structura fondului forestier

Fondul forestier ocupă în România o suprafață de cca. 27,33% din teritoriul țării, sub nivelul mediu al *Uniunii Europene*, care este de aproximativ 32%.

Suprafața fondului forestier la data de 31.12.1990 era de **6.367.660 ha**, din care suprafața pădurilor de 6.248.990 ha și alte terenuri în suprafața de 118.670 ha.

Fondul forestier proprietate publică a statului administrat de *RNP*, în suprafață totală de **3.227.907 ha** la 31.12.2013 reprezentând 49,37% din fondul forestier național, s-a diminuat față de situația existentă la 31.12.1990 cu 3.139.753 ha, în principal datorită punerii în posesie a foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora, prin aplicarea prevederilor legilor fondului funciar.

1.2. Fărămițarea proprietății forestiere

Legile de retrocedare elaborate în trepte, confuze și lipsite de viziune au facilitat abuzurile, conflictele, litigiile etc., au prelungit nepermis de mult procesul de reconstituire a dreptului de proprietate și au condus la o fragmentare a proprietății forestiere, cu mult mai mare decât înainte de naționalizarea pădurilor.

1.3. Administrarea pădurilor

Administrarea pădurilor în condiții de rentabilitate și cu respectarea regimului silvic este dificilă în condițiile fărămițării proprietății, fapt ce îngreunează dezvoltarea lor într-o manieră durabilă.

Legislația silvică s-a dezvoltat defazat în raport cu retrocedările de terenuri forestiere. Perioade lungi, pădurile retrocedate au rămas fără administrare, iar atunci când a început să se elaboreze legislația specifică nu a existat o viziune unitară, fapt pentru care s-au impus abordări orientate spre soluționarea unor probleme de moment. Rezultatul a fost o legislație lacunară și incoerentă, care nici astăzi nu corespunde unor cerințe fundamentale ale domeniului silviculturii. Situațiile create (faptul împlinit) au devenit obstacole greu de trecut în perspectiva unei viitoare restructurări, prețul incoerenței și lipsei de determinare a fost plătit de pădure.

1.4. Cadrul legal sancționatoriu

Până în anul 2004, sancțiunile pentru nerespectarea regimului silvic în gospodărirea durabilă a pădurilor nu au avut eficacitate, în lipsa unui sistem de control instituțional articulat. Nu a existat un sistem sancționatoriu eficient, pe măsura delictelor silvice practicate în masă, iar pădurile aparținând persoanelor

fizice nu erau administrate. De asemenea, până în anul 2000 nu au existat instituții de control a respectării regimului silvic și a circulației masei lemnoase, iar după această dată, deși au fost înființate astfel de instituții, ele au funcționat în subordinea GNM până în anul 2005, când au revenit la autoritatea centrală pentru silvicultură. Un regulament cât de cât coerent cu privire la circulația masei lemnoase și la controlul acesteia a fost adoptat abia în anul 2004. Ulterior, în perioada 2005 – 2013, deși au existat un cadru legal sancționatoriu și instituții de control, efectele în combaterea faptelor privind nerespectarea regimului silvic și a circulației masei lemnoase nu au fost cele scontate.

1.5. Tăierile ilegale de masă lemnoasă

Cauzele principale ale tăierilor ilegale, masive de arbori, până la finele anului 2004, pot fi considerate:

- fragmentarea excesivă a proprietății forestiere;
- reglementarea cu întârziere a regimului silvic și a administrării pădurii;
- inexistența regimului sancționatoriu al delictelor silvice în primul deceniu de la începerea retrocedării terenurilor forestiere;
- Crearea cu mare întârziere (abia în anul 2005) a unor structuri teritoriale de control în subordinea autorității centrale care răspunde de silvicultură.

O încercare de evaluare a fenomenului tăierilor ilegale de masă lemnoasă până în anul 2005, poate pleca de la **suprafețele goale** care au putut fi depistate de organele de control silvic ale autorității centrale care răspunde de silvicultură dar și aici cifrele variază, **între 22 și 35 mii ha**. La aceste suprafețe se adaugă încă circa **97 mii ha care au fost brăcuite**, adică s-a îndepărtat cam 70% din arbori. Luând în calcul un volum mediu de cca. 220 mc lemn la hectar, rezultă că **volumul de lemn tăiat ilegal ar fi de 22,6 mil. mc masă lemnoasă**. Fenomenul tăierilor ilegale de masă lemnoasă nu s-a oprit nici după anul 2005, autoritatea centrală care răspundea de silvicultură neavând mijloacele legale necesare pentru a interveni eficace.

Prin controalele efectuate, organele de control silvic au constatat **în perioada 2010 – 2013, tăieri/sustrageri ilegale de masă lemnoasă în volum de 1.676.779 mc**, din care 925.372 mc s-au constatat în anul 2013. Întrucât estimarea volumului de masă lemnoasă tăiată ilegal se rezumă la constatările organelor de control silvic, care nu au capacitatea de a superviza întreg fondul forestier, volumul de lemn tăiat ilegal ce apare în cifrele oficiale nu reflectă nici pe departe amploarea fenomenului.

O metodă de mascare a tăierilor ilegale este cea a recoltării prin produse accidentale I. Arboretele sunt declarate ca fiind afectate de factori biotici și abiotici dăunători, fără a se întocmi documentațiile aferente sau fără a le supune aprobărilor de derogare. Astfel, **în anii 2012 și 2013 s-a recoltat un volum de 2786 mii mc respectiv 3648 mii mc accidentale I**, din care doar pentru 211 mii mc, respectiv 4,2% din volumul total, au existat aprobări de derogare de la prevederile

amenajamentelor silvice. Suspiciunea că în spatele recoltării de produse accidentale I s-ar putea afla și tăieri ilegale de masă lemnoasă este întărită și de repartizarea semnificativ diferită a produselor accidentale I în funcție de forma de proprietate asupra pădurilor. Astfel, se constată că factorii biotici și abiotici ar afecta într-o proporție mult mai mare pădurile persoanelor fizice și cele ale unităților administrativ – teritoriale.

2. Capacitatea administrativă a autorității care răspunde de silvicultură

Administrarea sistemului forestier presupune planificarea, organizarea, coordonarea și controlul funcționării eficiente a acestuia, **în vederea atingerii obiectivului de gestionare durabilă a pădurilor** în concordanță cu funcțiile economice, de mediu și sociale pe care acestea le îndeplinesc. Aceste obligații nu pot fi îndeplinite dacă politicile, strategiile, programele și măsurile propuse nu sunt însușite la nivelul decidenților politici și nu au susținerea mediului social-economic.

După 1990, în politicile din domeniul silviculturii nu a existat coerență și consecvență. Autoritatea publică centrală de silvicultură nu a fost reprezentată la nivel politic înalt, fiind plasată la periferia unor ministere care nu i-au înțeles locul, rolul și nici specificitatea. Reorganizările extrem de frecvente au generat un perpetuu provizorat, iar schimbările la nivelul decidenților politici (miniștri, secretari de stat) au transformat prioritățile de moment în „obiective strategice”.

Diversele formule de organizare au eșuat în organigrame nefuncționale, care nu au integrat într-o structură de autoritate bine definită atributele de planificare strategică, de reglementare, de management forestier și de control.

Serviciile deconcentrate ale autorității publice centrale din domeniul silviculturii au fost constituite târziu, iar după constituire au fost subordonate, în anumite perioade de timp, altor autorități care nu aveau legătură cu silvicultura. Au fost perioade în care autoritatea pentru silvicultură avea în sarcină îndeplinirea unor atribuții, fără a avea, însă, un aparat teritorial prin care să le pună în practică.

3. Sistemul informațional integrat cu privire la vegetația forestieră și la circulația materialului lemnos

3.1 Inventarul Forestier Național (IFN)

După 25 de ani de absență al oricărui inventar al vegetației forestiere, România a realizat primul ciclu IFN după standarde internaționale. Dar ciclul nu se poate considera încheiat, decât după valorificarea rezultatelor și transmiterea lor pe nivele decizionale și către opinia publică. Realizarea IFN a deschis noi oportunități de colaborare cu alte țări, în perspectivă fiind posibilă atragerea de surse de finanțare externă, în regim de colaborare.

3.2. Sistemul de urmărire a masei lemnoase

SUMAL este un sistem informațional integrat de urmărire a materialelor lemnoase, asigurat de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură și pus la dispoziția utilizatorilor. El reprezintă un instrument eficace pentru controlul introducerii în piață a lemnului cu proveniență ilegală și constituie baza sistemului *due - diligence* prevăzut de *Regulamentul (UE) nr. 995/2010*.

În momentul de față, sistemul SUMAL este folosit la nivel local (occoale silvice și operatori economici), teritorial (ITRSV - uri) și la nivel central (autoritatea publică pentru silvicultură).

Totuși, sunt aplicate numai funcțiile de evaluare a lemnului recoltat, de evidență gestionară a materialelor lemnoase și de control (parțial). Nu sunt valorificate funcțiile de statistică, deși datele primare sunt stocate în baza de date. Până acum beneficiarii, printre care și autoritatea centrală pentru silvicultură, nu au fost capabile să-și definească nevoile. De asemenea, nu au fost finalizate o serie de servicii client cum ar fi:

- unificarea calculelor APV și difuzarea utilităților derivând din acel calcul;
- interogările și rapoartele solicitate de control;
- editarea rapoartelor de alertă, atunci când sistemul depistează anomalii în fluxurile de circulație a materialului lemnos;
- diferențierea nivelului de acces, în concordanță cu structurile instituționale;
- interconectarea cu alte baze de date: *Imprimeria Națională* (pentru documentele cu regim special), *Registrul Comerțului*, *ANAF* etc.

Până în prezent, nu s-a reușit finalizarea modulului de avertizări pentru depistarea din timp a tăierilor ilegale și a introducerii masei lemnoase pe piața lemnului. De asemenea, deși sistemul are stocate informațiile brute introduse de ocoalele silvice și agenții economici, nu s-a elaborat modulul de situații statistice, care ar fi permis identificarea riscurilor și a zonelor cu risc ridicat, nu a fost implementat modul de control al rezultatelor exploatarei, nu s-a întocmit balanța de intrări-ieșiri etc..

3.3. Sistemul informațional suport de asistare a deciziilor de gestionare durabilă a ecosistemelor forestiere

În absența unor instrumente bazate pe tehnologii moderne fenomenul tăierilor ilegale nu poate fi ținut sub control. În acest sens, autoritatea centrală care răspunde de silvicultură a inițiat demersuri în vederea realizării unui sistem informațional suport de asistare a deciziilor de gestionare durabilă a ecosistemelor forestiere. Acesta este în fază de proiect și este finanțat în cadrul *Programului de Cooperare Elvețiano – Român*, valoarea totală a proiectului fiind de 6,5 milioane CHF din care finanțarea statului elvețian este de 5,5 milioane CHF.

Proiectul vizează conceperea și implementarea unui sistem informațional complex, dinamic și interactiv, care va permite autorității centrale și serviciilor sale deconcentrate să vizualizeze și să identifice zonele în care se fac tăieri ilegale (la ras), neregenerarea pădurilor în termenul legal, starea parchetelor după terminarea exploatării ș.a. Odată implementat, va oferi informații complementare celor furnizate de IFN și de SUMAL, permițând monitorizarea permanentă a fondului forestier.

4. Regenerarea pădurilor și creșterea suprafețelor împădurite

4.1. Regenerarea pădurilor

Neîngrijirea și neregenerarea arboretelor tinere conduce la restrângerea suprafețelor împădurite și la destructurarea și degenerarea pădurilor și, pe cale de consecință, la diminuarea funcțiilor de protecție, economice și sociale ale pădurii.

În perioada 2005-2013, majoritatea regenerărilor s-au făcut în *Fondul forestier de stat* și au vizat în principal regenerarea terenurilor afectate de tăieri, împădurirea golurilor neregenerate, a poienilor stabilite în amenajamente a fi împădurite și a unor terenuri degradate.

Cu toate că regenerarea pădurilor este esențială pentru asigurarea continuității acestora, în România nu există o inventariere a suprafețelor neregenerate în termenul legal de două sezoane de vegetație de la tăierea unică sau definitivă.

Din analiza datelor privind suprafețele de pădure rămase neregenerate în termenul legal la finele anului 2013, a rezultat că aproape 60% din suprafețele afectate de tăieri ilegale și de acțiunea factorilor biotici și abiotici au rămas neregenerate, iar din totalul suprafeței regenerate aproape 70% o reprezintă regenerările naturale. Deși, aparent, aceste procente ar indica o situație favorabilă, în realitate cifrele reflectă faptul că terenurile au fost abandonate după recoltarea masei lemnoase. S-a constatat că, în general, harta neregenerărilor de pădure se suprapune peste cea a tăierilor ilegale.

Referitor la constituirea fondului de conservare și regenerare, menționăm că aplicarea prevederilor legale în vigoare cu privire la calculul contribuției aplicate masei lemnoase determină o diminuare a surselor de constituire a fondului de conservare și regenerare a pădurilor comparativ cu aplicarea prevederilor vechiului Cod silvic, fapt pentru care s-au propus soluții de îmbunătățire a cadrului legislativ. Astfel, dacă în perioada 2010 – 2013 s-ar fi aplicat prevederile vechiului Cod silvic, pentru fondul forestier proprietate publică a statului, s-ar fi obținut suplimentar la fondul de conservare și regenerare a pădurilor o sumă estimată la 186.366 mii lei.

4.2. Împădurirea pe terenuri agricole degradate

România are în jur de 3,5 milioane ha de terenuri agricole degradate, dintre care 2 milioane ha cu degradare pronunțată, care nu mai pot fi utilizate în scopuri

agricole, majoritatea acestor suprafețe putând fi ameliorate prin împădurire. Astfel, în perioada 2002-2006, prin 10 hotărâri ale Guvernului, s-a transferat de la *ADS* la *RNP* o suprafață de 19.349 ha teren degradat. După anul 2006, practic au încetat transferurile de terenuri degradate de la *ADS* la *RNP*, efectuându-se doar un singur transfer de 73,7 ha în anul 2011. La finele anului 2013, *ADS* mai deținea în administrare aproape 8530 ha terenuri degradate.

Conform programelor de împădurire elaborate la nivelul autorității centrale care răspunde de silvicultură, pentru perioada 2005-2013 s-a prevăzut împădurirea a 156 mii ha de terenuri degradate, din care s-au împădurit efectiv 18,5 mii ha (12%). Având în vedere că România are 2 milioane hectare de terenuri agricole degradate, luând în considerare același ritm de împădurire, ar fi necesari aproape 1000 ani.

În baza prevederilor *OUG nr. 196/2005*, începând cu anul 2008 a fost finanțat programul de împădurire a terenurilor degradate, reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor din *Fondul pentru Mediu*.

Procedurile instituite prin ghidurile de finanțare nu au ținut cont de caracterul specific al acestor tipuri de investiții care trebuie finanțate continuu până ce plantația atinge starea de masiv, când se poate susține singură, și nici de riscurile inerente acțiunii factorilor biotici și abiotici. De asemenea, nu s-a avut în vedere faptul că derularea unor astfel de proiecte nu este posibilă fără participarea instituțiilor specializate ale autorității centrale care răspunde de silvicultură. Prin aceasta au fost încălcate chiar prevederile legale care stabileau că autoritatea centrală pentru silvicultură este singura competentă în coordonarea tehnică a împăduririlor în terenuri degradate.

Referitor la derularea *Programului de împădurire a terenurilor degradate* finanțat de *AFM*, s-a constatat că din 7.048 ha contractate a fi împădurite, numai pe 41 ha s-a atins starea de masiv și numai pentru 2.836 ha există controale anuale de regenerări avizate de *ITRSV*, prin care se confirmă reușita plantației fără a fi încheiate lucrările. Pentru diferența de 4.171 ha, la nivelul anului 2013 nu se cunoaște cu exactitate de către *AFM* care este starea reală a lucrărilor de împădurire executate.

Contrar principiului poluatorul plătește și a scopului *Fondului pentru Mediu* (descurajarea poluatorilor prin taxare și finanțarea proiectelor cu un impact pozitiv asupra mediului), s-a instituit o taxă care prin modificări legislative succesive a ajuns să fie în sarcina deținătorilor de păduri. Aceștia, în procesul de regenerare a pădurilor, exploatează masa lemnoasă prin extragerea arborilor maturi ce trebuie înlocuiți de arborete tinere, capabile să reia ciclul regenerării. În acest context, **pădurea a fost un contribuitor net la *Fondul de Mediu* veniturile realizate din aceste surse fiind de trei ori mai mari decât plățile efectuate pentru susținerea programului de împădurire a terenurilor degradate.**

4.3. Perdelele forestiere de protecție, în stadiu de deziderat

Conform programului național de împădurire elaborat de *Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Durabile* în anul 2004, necesarul de perdele forestiere de protecție în România este de 300.000 ha. Aceasta presupune asumarea de către autoritățile publice a unor programe pe termen lung, cu obiective ferme pe etape și cu finanțări continue.

Deși s-au aprobat studii de fundamentare a necesității înființării perdelelor forestiere de protecție pentru 50.600 ha și s-au întocmit documentații tehnico-economice pentru 20.000 ha, acestea nu au fost transpuse în practică.

În perioada 2005-2013 s-au înființat numai 388 ha perdele forestiere, astfel încât **la începutul anului 2014 în România suprafața perdelelor forestiere este cu 5500 ha mai mică decât în anul 1957.**

5. Diminuarea suprafețelor ocupate cu vegetație forestieră

5.1. Scoaterile definitive și ocupațiile temporare din/în fondul forestier național

Pentru ocupații temporare, în ultimii 5 ani s-au dat aprobări pentru suprafețe mai mici de teren, însă au rămas nesoluționate ocupații mari din anii precedenți, care nu au fost redacte circuitului forestier.

Suprafața scoasă definitiv sau temporar din fondul forestier, în perioada 2009-2013, a fost de **829 ha** înregistrându-se o neconstituire de resurse financiare de **63.975 mii lei** la *fondul de ameliorare* și, respectiv, de **343.445 mii lei** la *fondul de conservare și regenerare a pădurilor*, ca urmare a exceptărilor de la plata obligațiilor bănești introduse prin legi speciale.

Deși există o strategie de dezvoltare durabilă a economiei naționale, prin legislație se promovează dezvoltarea unor sectoare ale economiei pe seama sectorului silvic (cronic subfinanțat). Acest sector, prin exceptările introduse, este pus în situația de a nu-și mai putea constitui resursele financiare pentru regenerarea și conservarea pădurilor, precum și pentru extinderea fondului forestier prin împăduriri în terenuri degradate. Astfel, golirea de conținut a prevederilor Codului Silvic, prin alte legi menite să promoveze alte sectoare ale economiei, denotă lipsă de coerență și de viziune în înțelegerea rolului pădurii și a funcțiilor sale.

5.2. Neintegrarea în circuitul silvic a terenurilor forestiere după încetarea ocupațiilor temporare

S-a constatat că există un număr foarte mare de prelungiri ale termenelor de ocupare temporară pentru sonde abandonate sau abandonabile mai vechi de 20 ani și pentru care nu s-au regăsit documentațiile inițiale de ocupare temporară (transmitere). Prin acest mod de prelungire a termenului de ocupare temporară au fost perpetuate ocupații din fondul forestier, nesoluționate legal până la această dată.

În acest mod taxele aferente încasate pentru prelungirea acestei ocupații, constând numai în garanții, nu corespund cu costurile reale ale cheltuielilor de redare a terenurilor în stare aptă de a fi împădurite.

Prelungirea sine die a autorizațiilor de ocupare este o procedură prin care se escamotează obligația beneficiarului de ocupație de a reda terenul în stare aptă de a fi împădurit. Există, astfel, riscul ca în unele cazuri de poluare foarte mare, garanția și alte taxe aferente să nu acopere costurile pentru înlăturarea efectelor poluării.

5.3. Schimbarea ilegală a destinației terenurilor forestiere

O tendință alarmantă de diminuare a fondului forestier național o constituie transformarea, după defrișare, a terenurilor forestiere în terenuri agricole sau pășuni, tendință manifestată mai ales după retrocedarea terenurilor cu vegetație forestieră prin *Legea nr. 18/1991*. Până în prezent, au fost identificate 800 ha în județul Teleorman și 56 ha în județele Vaslui și Galați care au fost defrișate și transformate ilegal în terenuri agricole prin schimbarea categoriei de folosință a terenurilor. În județul Vaslui s-au identificat 172 ha care, după exploatarea abuzivă a masei lemnoase, au fost abandonate, pe aceste terenuri practicându-se pășunatul abuziv.

Schimbarea destinației terenurilor cu vegetație forestieră în terenuri agricole sau pășuni este stimulată și de acordarea subvențiilor din *Fondul Agricol European*, care nu are în vedere și vegetația forestieră.

6. Accesibilizarea fondului forestier

6.1. Drumuri forestiere

Conform *art. 83(1) din Legea nr. 46/2008 – Codului silvic*, „Mărirea gradului de accesibilitate a fondului forestier constituie o condiție de bază a gestionării durabile a pădurilor”.

Potrivit unui studiu privind accesibilizarea fondului forestier național elaborat în anul 2006 de ICAS și de *Institutul Național al Lemnului*, suprafața de fond forestier național neaccesibilă de o cale de transport existentă se cifrează la 2.235.570 ha, ceea ce reprezintă 35% din suprafața totală a acestuia. Raportat la densitatea medie a căilor de acces, România are un decalaj semnificativ față de țările europene cu condiții de relief asemănătoare.

În studiul menționat se fundamentează necesitatea accesibilizării, într-o primă urgență, a unei suprafețe de 250.000 ha fond forestier proprietate de stat, prin construirea a 2400 km de drumuri forestiere noi în perioada 2007-2017, ceea ce presupunea un ritm de 240 km/an și un efort investițional de aproximativ 1,2 mld. lei. Din datele prezentate de *RNP*, rezultă că în perioada 2007-2013 s-au pus în funcțiune 227 km drum forestier nou, mai puțin decât ar fi trebuit să se realizeze la nivelul unui singur an.

Deși până în anul 2009 suprafața de fond forestier proprietate de stat s-a redus la aproape jumătate, ca urmare a legilor de reconstituire a drepturilor de proprietate,

RNP deține în administrare un număr semnificativ de drumuri forestiere care nu mai deserveșc fondul forestier, dar care nu au fost solicitate de consiliile locale în a căror rază teritorială se află, pentru a fi trecute în domeniul public al acestora. Întrucât întreținerea și repararea drumurilor forestiere intră în sarcina proprietarilor, consiliile locale nu sunt interesate în preluarea și întreținerea acestor drumuri.

În alte situații, drumurile forestiere au fost „preluate” în baza unor hotărâri ale Guvernului de atestare a inventarelor unităților administrativ teritoriale, însă acestea nu sunt hotărâri emise în baza *Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia*, pentru astfel de transferuri patrimoniale din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ teritoriale. În prezent, la nivelul RNP nu există un inventar complet al drumurilor forestiere pe care le deține în patrimoniu dar care nu mai deserveșc fondul forestier de stat. De asemenea, RNP nu cunoaște situația tuturor drumurilor forestiere care figurează atât în inventarul regiei cât și al unităților administrativ – teritoriale, întrucât nu a avut acces la anexele tuturor hotărârilor Guvernului prin care s-au atestat inventarele bunurilor din patrimoniul unităților respective.

6.2. Corectare torenți

Strategia Națională de Management al Riscului la Inundații admite faptul că abordarea problemei apărării împotriva inundațiilor implică, pe de o parte, luarea în considerare a întregului bazin hidrografic al râurilor și, pe de altă parte, o planificare interdisciplinară și intersectorială a lucrărilor ce trebuie executate pentru amenajarea bazinelor hidrografice torențiale.

Prin natura lor, lucrările de amenajare a bazinelor hidrografice au un caracter unitar ce nu poate ține cont de limitele de proprietate și de condiționările impuse de proprietari. Ca urmare aplicării legilor de reconstituire a drepturilor de proprietate asupra terenurilor agricole și forestiere, acestea s-au divizat excesiv, iar o parte însemnată din obiectivele de corectare a torenților deși au rămas în proprietatea RNP, se află amplasate în proprietăți private de fond forestier. În aceste condiții, RNP nu mai are acces la aceste obiective, pentru execuția lucrărilor de întreținere și reparații, iar prin legislația actuală nu s-a reglementat accesul pe proprietatea privată pentru efectuarea unor astfel de intervenții.

7. Finanțarea sectorului forestier

7.1. Forme de sprijin financiar al proprietarilor de păduri

Administrarea în regim silvic a micilor proprietăți forestiere nu este posibilă fără sprijinul financiar al statului, lipsa acestuia determinând creșterea presiunii asupra pădurii, prin tăieri necontrolate și abandonarea terenurilor forestiere după recoltarea masei lemnoase fără a se efectua lucrări de regenerare. Confruntate cu defrișările masive și cu brăcuirea pădurilor, autoritățile au admis necesitatea unor

forme de sprijin financiar din partea statului pentru proprietarii de păduri și, prin *OG nr. 96/1998 privind reglementarea regimului silvic și administrarea fondului forestier național*, s-au prevăzut forme de acordare a sprijinului financiar de la bugetul de stat preluate ulterior în *Legea nr. 46/2008 – Codul Silvic*.

În perioada 2000-2009, din bugetul statului au fost alocate doar 40 mil. lei pentru sprijinirea proprietarilor privați de păduri, deși aceștia dețin aproape 1/3 din fondul forestier al României. Această subfinanțare s-a răsfrânt asupra pădurii care, în multe cazuri, a rămas fără administrare și fără amenajamente silvice, fiind exploatată ilegal sau prin proceduri la marginea legii.

Urmare adoptării *HG nr. 861/2009 pentru aprobarea Normelor metodologice de acordare, utilizare și control al sumelor anuale destinate gestionării durabile a fondului forestier proprietate privată a persoanelor fizice și juridice și a celui proprietate publică și privată a unităților administrativ-teritoriale (...)*, formele de sprijin a proprietarilor privați au fost suspendate până la primirea deciziei favorabile a *Comisiei Europene privind ajutoarele de stat*.

Dar, notificarea a fost transmisă la *Comisia Europeană* abia în data de 29 august 2011. La data de 19.07.2012, *Comisia Europeană* a comunicat aprobarea acordării unui ajutor de stat constând în compensații pentru nerecoltarea masei lemnoase, în sumă de 258 milioane lei, proprietarilor privați de păduri, dar numai pentru pădurile încadrate în tipurile funcționale T1 și T2 și care sunt situate în perimetrele siturilor *Natura 2000*. Datorită lipsei de fonduri, nici aceste ajutoare nu au fost acordate.

7.2. Finanțarea din fonduri europene

7.2.1. PNDR 2007-2013

Conform *PNDR 2007-2013*, sectorul forestier putea beneficia de finanțări nerambursabile de aproape 800 mil. euro, ceea ce, în condițiile subfinanțării cronice interne, ar fi însemnat un sprijin financiar semnificativ dacă s-ar fi creat condițiile favorabile pentru absorbția acestor fonduri.

Cu excepția investițiilor în drumuri forestiere, gradul de accesare a fondurilor europene destinate finanțării sectorului forestier a fost foarte redus, după cum urmează:

Măsura 221 – prima împădurire a terenurilor agricole:

Deși cu mult sub necesități, totuși *Măsura 221* viza împădurirea cu sprijin financiar comunitar a 50.000 ha terenuri agricole neproductive sau cu productivitate scăzută. Până la data de 30.01.2014 *APDRP* a selectat 40 proiecte în sumă de 3.775.660,83 euro (fonduri europene nerambursabile), a încheiat contracte de finanțare pentru 29 proiecte în valoare de 2.144.123,29 euro și a făcut plăți de 185.513,13 euro. Raportându-ne la suma alocată de 229.341.338 euro procentul de

sume efectiv trase din FEADR era la 30.01.2014 de 0,081%, obiectivul final operațional de împădurire a 50.000 ha de terenuri agricole nefiind îndeplinit.

Măsura 122 – îmbunătățirea valorii economice a pădurii:

Valoarea finanțării din fonduri europene aferentă Măsurii 122 a fost de 135.865.578 euro, însă au fost selectate proiecte a căror finanțare publică se ridică la numai 2.513.937 euro. Până la 30.01.2014, APDRP a efectuat plăți de 642.370 euro. Gradul de accesare al măsurii a fost de 1,89% iar procentul de tragere efectiv nu a depășit 0,5%. Gradul redus de accesare s-a datorat, în principal, faptului că măsura a fost lansată foarte târziu (anul 2012), din cauza unor incoerențe în demersurile administrative ale unității centrale de management a PNDR și ale autorității centrale ce răspunde de silvicultură.

Măsura 125 b – îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii forestiere:

Obiectivele specifice ale măsurii vizează dezvoltarea infrastructurii pădurii în vederea asigurării competitivității sectorului forestier prin construirea și/sau modernizarea drumurilor forestiere, căi ferate forestiere și funiculare și diminuarea riscului incidenței fenomenelor naturale periculoase asupra pădurii prin efectuarea unor lucrări de corectare a torenților. S-au alocat 268.521.136 euro iar gradul de accesare prin proiecte depuse, selectate și admise la finanțare este de aproape 80%.

Măsura 123 – creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere:

În cadrul măsurii au fost selectate 219 proiecte cu o valoare a fondurilor europene nerambursabile de 111.515.458 euro. Dintre acestea, pentru 138 proiecte s-au încheiat contracte de finanțare în sumă de 68.501.973 euro, tragerile efective (plăți APDRP) fiind de numai 38.452.136,61 euro. Comparativ cu suma alocată (310 milioane euro) suma contractată pentru finanțarea proiectelor reprezintă 22%. Este de presupus că accesarea pentru sectorul forestier se situează în jurul aceleiași cifre, ceea ce denotă o preocupare redusă în valorificarea oportunității de a beneficia de finanțări nerambursabile din fonduri europene.

7.2.2. PNDR 2014 – 2020

Din cele 17,6 mld. euro alocate României din FEADR în perioada de planificare 2014-2020, numai 220 mil. euro vor fi dirijate către sectorul forestier. Această sumă nu numai că este foarte mică (de 10 ori mai mică decât un necesar minim de fonduri de cca. 2 mld. euro), dar în același timp **reprezintă numai ¼ din suma alocată silviculturii în perioada de planificare 2007-2013.**

Au dispărut finanțări pentru creșterea valorii adăugate a produselor forestiere sau pentru îmbunătățirea valorii economice a pădurii. De asemenea, a fost eliminată finanțarea compensațiilor pentru pierderea de venit de către proprietarii de păduri din siturile Natura 2000, ca urmare a funcțiilor de protecție ale acestora, cu toate că schema de ajutor de stat pentru perioada de planificare precedentă fusese acceptată de Comisia Europeană.

7.3. Forme alternative de finanțare a sectorului forestier

7.3.1. Contravaloarea efectelor funcțiilor de protecție ale pădurii

Pădurile îndeplinesc un rol esențial în protecția solurilor, câmpurilor, apelor, barajelor, lacurilor de acumulare, izvoarelor, căilor de comunicații, ecosistemelor forestiere și acvafaunistice, biodiversității, genofondului, etc.

Deși prin *Legea nr. 26/1996 – Codul silvic* și ulterior prin *Legea nr. 46/1998 – Codul Silvic*, s-a prevăzut obligația *persoanelor fizice, juridice și a instituțiilor publice care beneficiază sub raport economic de efectele funcțiilor de protecție ale pădurii de a plăti unităților silvice contravaloarea acestor efecte*, până în prezent finanțarea fondului forestier din contravaloarea funcțiilor de protecție nu s-a realizat. Acest fapt se datorează, în principal, nerespectării obligației legale privind elaborarea și adoptarea legislației subsecvente aferente.

7.3.2. Certificatele de carbon

Data fiind contribuția considerabilă a vegetației forestiere la absorbția și sechestrarea GES, este firesc ca sectorul silvic să beneficieze de resurse financiare provenite din comercializarea certificatelor de carbon, potrivit mecanismelor stabilite prin Protocolul de la Kyoto din 1997. Datorită întârzierilor în constituirea cadrului legal, a incoerenței acestuia și a disfuncționalităților organizaționale, România a pierdut oportunitatea de a încasa sume consistente din comercializarea certificatelor de carbon, iar sumele încasate până în prezent au fost dirijate către alte sectoare de activitate, sectorul forestier nebeneficiind de finanțare din această sursă.

8. Cercetarea științifică în domeniul silviculturii

Nu au fost puse în aplicare prevederile *Codului Silvic* referitoare la reorganizarea ICAS, prin hotărâre a Guvernului, în „*Institutul de Cercetări și Amenajări Silvice "Marin Drăcea"*, în coordonarea autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, ca institut național cu personalitate juridică. Mai mult decât atât, prin *HG nr. 229/2009 privind reorganizarea Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva și aprobarea regulamentului de organizare și funcționare*, a reconfirmat apartenența ICAS la structura regiei, fiind inclus în categoria „*Unități cu personalitate juridică din structura RNP Romsilva*”. Ulterior, deși prin *HG nr. 185/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Educației Naționale*, s-a stabilit trecerea ICAS în coordonarea *Ministerului Educației Naționale*, până la data efectuării misiunii de audit, transferul de la RNP nu era realizat.

CAPITOLUL III

PRINCIPALELE CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII CU PRIVIRE LA RESPECTAREA/NERESPECTAREA PRINCIPILOR ECONOMICE, LA EFICIENȚĂ ȘI ECHILIBRU ÎN REALIZAREA OBIECTIVELOR SPECIFICE ACTIVITĂȚII AUDITATE

1. Administrarea pădurilor. Tăierile ilegale de arbori

1.1. Structura fondului forestier

Prin funcțiile pe care le îndeplinesc, **pădurile sunt considerate un bun național**. După *Conferința Națiunilor Unite de la Rio de Janeiro din 1992*, care a impus **conceptul dezvoltării durabile**, pădurile sunt percepute ca un bun al umanității, statele fiind invitate să-și asume obligația adoptării principiilor gestionării durabile în beneficiul generațiilor prezente și viitoare.

Pentru a se pune în practică principiul gestiunii durabile, în nici un stat european dreptul de proprietate asupra pădurilor nu este considerat a fi un drept absolut. El poate fi exercitat numai în limitele legii. Echilibrul între interesul general al societății și interesul particular al proprietarului se stabilește prin lege. Societatea consideră pădurile ca beneficiu general (biodiversitate, climă, protecția solului, protecția apelor etc.), pe când proprietarul este interesat de exploatabilitate. Găsirea echilibrului necesită preluarea de către stat a unor costuri de administrare.

În conformitate cu datele deținute la nivelul *DAPP*, fondul forestier național al României ocupa la data de 31.12.2013 suprafața totală de 6.538.522 ha, din care 6.380.599 ha suprafețe acoperite de păduri.

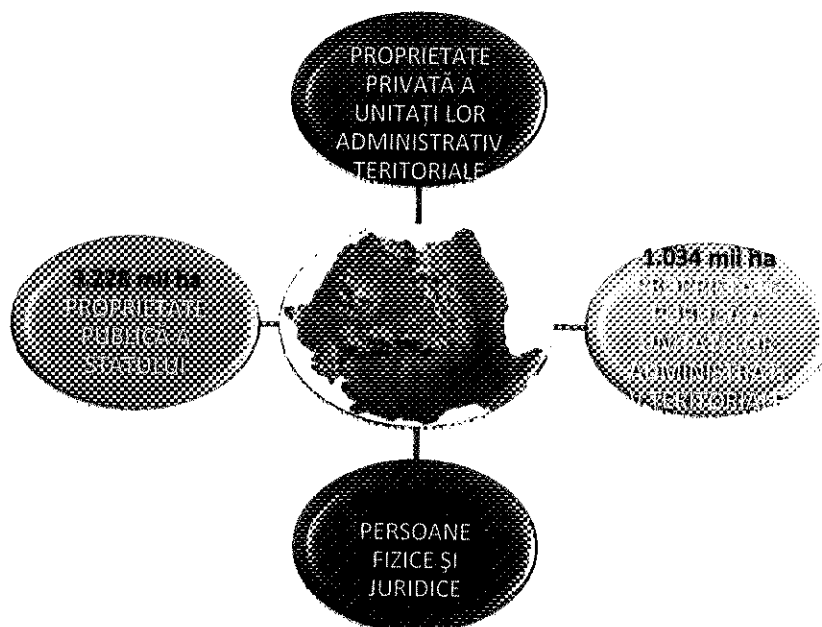
Fondul forestier în România ocupă o suprafață reprezentând cca. 27,33% din teritoriul țării, sub nivelul mediu al *Uniunii Europene*, care este de aproximativ 32%.

Fondul forestier aflat în proprietatea statului la data de 31.12.2010 avea suprafața de 3.338.898 ha, cuprinzând suprafețe ocupate efectiv cu păduri de 3.224.951 ha. În perioada 1990-2010, suprafața fondului forestier-proprietatea publică a statului s-a redus cu 3.028.762 ha, prin retrocedări către persoane fizice și juridice, urmare aplicării legilor de fond funciar. Legile de retrocedare elaborate în trepte, confuze și lipsite de viziune, au facilitat abuzurile, conflictele, litigiile etc. și au prelungit nepermis de mult procesul de reconstituire a dreptului de proprietate, afectând stabilitatea sistemului forestier și a pieței lemnului. Legislația administrării și controlului pădurii a fost decuplată de cea a reconstituirii drepturilor de proprietate, cu efecte catastrofale în pădurile particulare.

Fondul forestier proprietate publică a statului, administrat de *RNP*, reprezintă 49,37%, iar restul de 50,63% este în cea mai mare parte administrat de structurile silvice private. Administrarea se realizează prin 326 ocoale silvice de stat din

structura *RNP* și prin 140 ocoale silvice private, iar activitățile de cercetare științifică și de dezvoltare tehnologică se desfășoară preponderent prin *ICAS*.

Pe categorii de proprietate, structura fondului forestier național se prezintă conform următorului grafic.



Fondul forestier proprietate publică a statului, în suprafață totală de 3.227,9 mii ha la 31.12.2013, s-a diminuat față de situația existentă la 31.12.2012 cu 17.297 ha, în principal datorită punerii în posesie a foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora, cât și datorită corecțiilor aplicate cu ocazia reamenajării unor ocoale silvice, scoaterii definitive din fondul forestier a unor suprafețe, compensării terenurilor scoase definitiv și trecerii unor drumuri forestiere din domeniul public al statului în domeniul public al unor unități administrativ teritoriale.

În anul 2013, potrivit raportului de activitate a *RNP*, prin procesul de retrocedare în baza *Legii nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997*, cu modificările și completările ulterioare, s-a finalizat punerea în posesie pentru o suprafață de fond forestier de 16.218 ha.

La 31.12.2013 suprafața fondului forestier deținut de alți proprietari decât statul era de 3.310 mii ha, în creștere cu cca. 0,8 % față de anul 2012, având următoarea structură:

- persoane fizice și juridice 2188 mii ha;
- proprietate publică a unităților administrativ – teritoriale 1.034 mii ha;
- proprietate privată a unităților administrativ – teritoriale 88 mii ha.

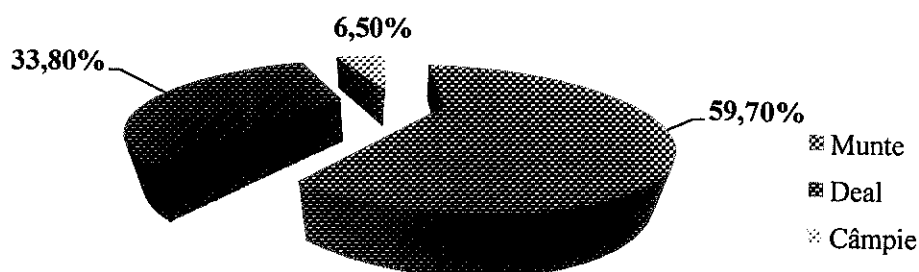
Evoluția suprafeței fondului forestier, în perioada 2006 – 2013, se prezintă astfel:

Categorii de folosință	Suprafața fondului forestier (mii hectare)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fondul forestier total, din care:	6.427	6.485	6.495	6.470	6.515	6522	6529	6538
Suprafețe acoperite de păduri	6.272	6.315	6.309	6.334	6.354	6362	6373	6380

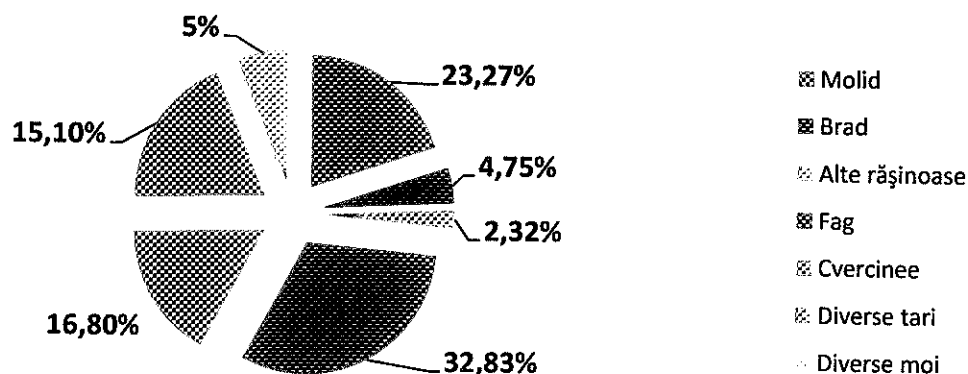
Terenurile acoperite de pădure însumau la finele anului 2013 o suprafață de 6.380 mii ha. Terenurile pentru administrație, drumuri forestiere, ocupări temporare, terenuri neproductive, ocupații și litigii, ocupă o suprafață de cca. 156 mii ha.

Răspândirea pădurilor pe teritoriul țării este neuniformă. Aproximativ 51,9% din păduri sunt localizate în regiunea arcului carpatic, 37,2 % în dealurile pre-carpatic și 10,9% la câmpie. Astfel, din repartiția pădurilor pe mari zone geomorfologice, rezultă că procentul cel mai mic se înregistrează în zonele de câmpie, cele mai despădurite fiind Câmpia de Vest (3,2%), Câmpia Bărăganului (3,5%), Câmpia Moldovei (4,1%), Câmpia Olteniei (5,3%) etc.

Distribuția pădurilor pe forme de relief (Sursa: IFN)



Distribuția pădurilor pe specii și grupe de specii (Sursa: IFN)



1.2. Fărâmitarea proprietății forestiere

Modul în care au fost gândite și aplicate legile funciare prin care s-a reconstituit dreptul de proprietate asupra terenurilor forestiere, precum și consecințele nefaste ale acestui proces au fost abordate pe larg într-un audit anterior. În prezentul Raport se revine succint numai asupra fărâmitării proprietății forestiere, ce constituie un handicap major al administrării în regim silvic a pădurilor, handicap care nu a putut fi depășit nici până astăzi și nu va fi depășit nici în viitor, în lipsa unor măsuri radicale. Prin lipsa de viziune a legilor de fond funciar și în special a *Legii nr. 18/1991 a fondului funciar*, odată cu dreptul de proprietar s-a reconstituit situația interbelică a micii proprietăți forestiere particulare, rezultată în urma aplicării legilor de reformă agrară. Una dintre soluțiile găsite a constat în preluarea în administrarea statului a micilor proprietăți particulare de fond forestier prin adoptarea *Legii nr. 204/1947 pentru apărarea fondului forestier*.

Legea nr. 18/1991 a prevăzut retrocedarea pădurilor către persoane fizice în limita a **1 ha**. Ulterior, *Legea nr. 1/2000* a extins limita de retrocedare pentru persoanele fizice la **10 ha**, contribuind și ea la fragmentarea proprietății, deoarece nu se mai puteau asigura amplasamente limitrofe. Prin aplicarea abuzivă a legii s-au făcut chiar **dezmembrări din proprietăți indivize**, astfel încât o parte dintre membrii unor forme asociative tradiționale (composesorate, obști etc.) au devenit proprietari individuali de pădure. Paradoxal, dar și *Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției*, a contribuit la fragmentarea proprietății forestiere. Spre exemplu un proprietar de 12 ha compacte de pădure înainte de naționalizarea din anul 1948, are acum trei proprietăți însumând 12 ha (1 ha după *Legea nr. 18/1991*, 9 ha după *Legea nr. 1/2000* și 2 ha după *Legea nr. 247/2005*).

Se poate afirma cu certitudine că, în urma aplicării legilor funciare, a rezultat o fragmentare a proprietății forestiere mult mai mare decât cea existentă înainte de naționalizarea pădurilor. S-a creat o problemă silvică mai gravă decât cea interbelică, fondul forestier fragmentându-se excesiv, mai ales în proprietatea particulară a persoanelor fizice așa cum rezultă din tabelul de mai jos.

	Suprafață fond forestier (ha)	Număr proprietari	din care cu proprietăți de cel mult 100 ha	din care cu proprietăți cu cel mult 30 ha	Suprafața medie a proprietății (ha)
TOTAL ITRSV	3298057	715916	711984	708458	4,60
FF UAT	1111741	1513	514	293	734,80
FF forme asociative	1103366	4161	2811	2100	265,20
FF persoane fizice	803696	706062	704647	702250	1,10
FF persoane juridice	279254	4180	4012	3815	66,80

Sursa: centralizare date transmise de ITRSV – uri

Din 716 mii proprietari de păduri, 708 mii au proprietăți mai mici de 30 ha teren forestier, însă majoritatea se grupează în jurul unei proprietăți medii forestiere de 1,1 ha.

Chiar și punerea în posesie a suprafețelor de pădure către persoanele fizice s-a făcut deficitar mai ales în cazul aplicării *Legii nr. 18/1991*. Suprafața ce trebuia retrocedată unui număr atât de mare de foști proprietari sau moștenitori ai acestora a fost predată grupat de către *RNP* comisiilor locale de reconstituire a dreptului de proprietate. Acestea, în baza listelor validate, urmau să facă punerea în posesie efectivă pe teren odată cu grănițuirea proprietăților. Multe dintre comisiile locale s-au mărginit la a transmite titlurile de proprietate, fără să mai facă puneri în posesie. În astfel de situații, persoanele îndreptățite la reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere au devenit proprietari „pe hârtie”, fără a cunoaște amplasamentele în teren a pădurilor retrocedate. În cazurile în care comisiile locale au făcut punerea în posesie efectivă parcelarea terenurilor forestiere s-a făcut după practica adoptată în cazul terenurilor agricole. Astfel, pădurile au fost împărțite în fâșii late de câțiva metri și lungi de sute sau chiar mii de metri. Astfel de așa zise păduri private nu pot fi amenajate și nici administrate în regim silvic, în terminologia silvică fiind numite *curele*. Dacă printre aceste curele se intercalează și enclave proprietate de stat, nu mai poate fi amenajată în totalitate nici pădurea statului

Pădurile retrocedate în baza *Legii nr. 18/1991* au fost amplasate pe cât posibil în marginea trupurilor mari de pădure în marginea localităților, deci foarte expuse furturilor. Foștii proprietari puși în posesie erau, în multe situații, oameni în vârstă, care n-au mai avut puterea de a decide sau acționa pentru păstrarea pădurii, astfel încât nici ce mai rămăsese din vechea atitudine de proprietar de pădure nu a mai putut fi valorificată în noile condiții. Alți deținători de pădure primită atât conform *Legii nr. 18/1991* cât și *Legii nr. 1/2000* au fost oameni de vârstă medie, care nu erau legați emoțional de pădure, astfel încât au văzut în aceasta doar o sursă de venit. Pădurile retrocedate (cca. 350.000 ha) au fost rapid sacrificate fiind înghițite treptat de puzderia de gatere apărută peste noapte în toate zonele cu terenuri forestiere.

Din păcate, acest episod trist al silviculturii românești nu poate fi închis. A rămas fărămițarea proprietății forestiere. Chiar și regenerările naturale nu au nici un viitor dacă fondul forestier nu este administrat în regim silvic. Ori tocmai aceasta este provocarea prezentului pentru viitor. Proprietățile forestiere mici nu pot asigura o balanță financiară pozitivă pe termen lung, iar atunci când vegetația forestieră matură a fost îndepărtată total sau parțial rezultă numai cheltuieli, fapt pentru care micii proprietari abandonează de facto terenurile forestiere.

Limita minimă de suprafață forestieră pentru care se poate întocmi un amenajament silvic este de 100 ha. Pentru a se elabora un amenajament silvic în baza căruia să se administreze în regim silvic de către un ocol, micii proprietari de pădure trebuie să se asocieze cel puțin până la a constitui o suprafață de 100 ha teren

forestier. Pentru a se asocia trebuie să existe o motivație economică, ceea ce înseamnă posibilitatea obținerii de venituri din exploatarea masei lemnoase. Dacă nu există această motivație, nu există nici asociere, nici amenajament silvic, nici administrare în regim silvic, nici contracte de prestări servicii. Și pentru cele cca. 400 mii ha tăiate și brăcuite, cu certitudine nu mai există o astfel de motivație. În practică sunt frecvente cazurile în care se fac asocieri temporare până când se exploatează masa lemnoasă, după care asocierea dispare cu tot cu amenajament, administrare și contract de prestări servicii silvice. Cu alte cuvinte **există un risc continuu de extindere a suprafețelor neadministrate.**

1.3. Administrarea pădurilor

Pentru ca pădurile să-și îndeplinească funcțiile economice, sociale și de mediu, trebuie **administrate** (*totalitatea activităților cu caracter tehnic, economic și juridic desfășurate în scopul gestionării durabile*) în **regim silvic** (*sistem unitar de norme tehnice silvice, economice și juridice privind amenajarea, cultura, exploatarea, protecția și paza fondului forestier, în scopul asigurării gestionării durabile*) de către **ocoalele silvice** (*unități constituite în scopul administrării pădurilor și/sau prestării serviciilor silvice indiferent de forma de proprietate asupra fondului forestier*) în baza **amenajamentelor silvice** (*document de bază în gestionarea durabilă a pădurilor cu conținut tehnico-organizatoric și economic fundamentat ecologic*).

Deși retrocedările au început încă din anul 1991, până în anul 1996 administrarea în regim silvic a fost reglementată de *Legea nr. 2/1987 privind conservarea, protejarea și dezvoltarea pădurilor*, concepută în condițiile proprietății statului asupra întregului fond forestier național. Această lege nu cuprindea, însă, nici un fel de dispoziții referitoare la administrarea pădurilor private.

S-a încercat ca, prin două ordine ale ministerului de resort, să se stabilească o responsabilitate a personalului silvic din cadrul *RNP* față de aceste păduri, dar aceasta era limitată mai mult la monitorizare. Un început de reglementare l-a constituit *Legea nr. 26/1996 – Codul Silvic*, însă și aceasta s-a concentrat tot asupra fondului forestier al statului. Referitor la proprietarii privați, legea prevedea că aceștia își administrează singuri pădurile, cu respectarea regimului silvic, în baza amenajamentelor întocmite pe „*trupuri de pădure și pe ansamblul localităților*”. Aceste prevederi legale au fost mai mult declarative, fără relevanță practică.

Prin *OG nr. 96/1998 privind reglementarea regimului silvic și administrarea fondului forestier* s-a admis, în cazul unităților administrativ-teritoriale, formarea unor structuri proprii de administrare la nivel de canton, district sau chiar ocol silvic. În cazul celorlalți îndreptățiți la reconstituirea dreptului de proprietate, ordonanța lasă numai calea contractelor cu *RNP*, urmând ca drepturile și obligațiile părților să se stabilească prin hotărâre a Guvernului. *OG nr. 96/1998*, ca de altfel și *Legea nr.*

169/1997 pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, nu au avut consecințe imediate în plan practic, datorită numeroaselor ambiguități. Totuși, a existat o excepție - **amenajamentul sumar**. Interpretarea abuzivă a acestui concept a permis o formă de legalizare a tăierilor abuzive din pădurile private ale persoanelor fizice. Efectul s-a întins și după interzicerea lui în anul 2005.

Sub incidența Legii nr. 1/2000 a început retrocedarea unor mari suprafețe de pădure către unități administrativ-teritoriale, forme asociative tradiționale, unități de cult și către persoane fizice, în limita a 10 ha. Prin Legea nr. 75/2002, de modificare a OG nr. 96/1998, s-a urmărit o clarificare a modului de administrare în regim silvic a pădurilor. Astfel, Legea nr. 75/2002 a admis posibilitatea formării structurilor proprii de administrare a pădurilor, dar a impus principiul unității teritoriale, amenajistice și administrative: „în scopul asigurării continuității modului de gospodărire durabilă a pădurilor se mențin actualele unități teritorial-amenajistice și gruparea lor pe actualele unități teritoriale-administrativ”. Principiul nu putea fi respectat și a fost abandonat odată cu autorizarea primelor structuri de administrare private. De asemenea, legea nu creează o bază organizatorică și juridică pentru noile structuri de administrare. Datorită obligației de a se constitui ca „structuri proprii”, între acestea și asociațiile de proprietari de păduri nu existau contracte de administrare, relațiile dintre părți fiind stabilite în statutele asociațiilor. Proprietarii de păduri priveau aceste structuri silvice ca pe niște prestatori de servicii, subordonându-le intereselor lor care nu coincideau cu respectarea regimului silvic.

Fără a se rezolva problema de fond, administrarea pădurilor proprietate a formelor asociative a înregistrat unele progrese în urma apariției Ordinului ministrului agriculturii, alimentației și pădurilor nr. 577/2002, care privea avizarea constituirii și autorizarea funcționării structurilor silvice pentru gospodărirea pădurilor proprietate privată și a celor proprietate publică aparținând comunelor, orașelor și municipiilor. În condițiile unui cadru normativ deficitar, până la formarea structurilor proprii administrative mari suprafețe de pădure retrocedată către unitățile administrativ-teritoriale și formelor asociative au rămas fără administrare. În aceste păduri nu se mai executau lucrări silviculturale, în afara exploatării masei lemnoase.

Prin OUG nr. 98/2003 privind unele măsuri de întărire a pazei pădurilor proprietate persoanelor fizice și pentru modificarea art. 31 din Ordonanța Guvernului nr. 96/1998 privind reglementarea regimului silvic și administrarea fondului forestier național, s-a impus RNP să preia în pază pădurile retrocedate persoanelor fizice, însă au rămas nerezolvate problemele esențiale cu privire la administrarea acestor păduri.

În Legea nr. 120/2004, de modificare a OUG nr. 96/1998, singura prevedere în ceea ce privește raporturile dintre proprietarii de păduri și structurile silvice de administrare se referă la obligativitatea funcționării ocoalelor silvice care administrează păduri comunale ca regii de interes local. Pe de altă parte, au fost

detaliat obligatiile ce revin proprietarilor de păduri și ocoalelor silvice în respectarea regimului silvic, dar nu se face nici un pas înainte în a reglementa raportul între proprietar și structura de administrare.

Deși întreaga legislație din perioada 1191-2004 prevedea obligația tuturor proprietarilor de terenuri forestiere de a gestiona pădurile pe baza amenajamentelor silvice, acest lucru nu s-a întâmplat, cel puțin în cazul proprietarilor persoane fizice. Singura inițiativă serioasă pe această linie a fost întocmirea de amenajamente pentru pădurile persoanelor fizice aflate pe raza unui ocol silvic, cu suportul financiar al statului, dar acțiunea a fost compromisă întrucât statul nu a alocat resursele necesare.

Pe acest fond al incoerenței legislative, parte din pădurile persoanelor fizice (dar nu numai ale acestora) au dispărut sistematic prin tăieri rase, de cele mai multe ori prin **filiere de spoliere a proprietarilor de păduri**. Pe aceste filiere se regăsesc firmele de amenajare, care propun soluții tehnice distorsionate, organele teritoriale ale autorității centrale care le aprobă, ocoalele silvice care marchează arborii, firmele de exploatare care sunt beneficiarii finali ai lemnului.

Prin adoptarea *OUG nr. 139/2005 privind administrarea pădurilor din România*, se aduce un salt conceptual și o nouă orientare în administrarea pădurilor private, însă fără a avea o finalitate.

După 14 ani de la începerea retrocedărilor de terenuri forestiere, se **reglementează pentru prima dată obligația tuturor proprietarilor de a administra pădurile prin ocoale silvice**. În ceea ce privește amenajarea pădurilor, pentru a se respecta principiul continuității în recoltarea posibilității, se interzic amenajamentele sumare și se introduc două tipuri de amenajamente: de tip I pentru suprafețe mai mici de 100 ha, care se amenajează grupat ca totalitate a proprietăților de pe raza unei unități administrativ-teritoriale și de tip II, pentru proprietăți mai mari de 100 ha, pentru care se elaborează un amenajament clasic. Noua ordonanță diferențiază administrarea pădurilor (gestionarea) de serviciile silvice (activități tehnice). Diferențierea este importantă, deoarece facilitează extinderea suprafețelor administrate în regim silvic și flexibilizează raportul între proprietari și ocoale silvice. Diferențierea are urmări benefice chiar în administrarea pădurilor statului. Spre exemplu, enclavele de pădure proprietate a statului pot fi preluate în servicii silvice de ocoale private din zonă, în timp ce administrarea rămâne la *RNP*.

Este evidentă în ordonanță linia unui nou cod silvic care caută echilibrul între principiile fundamentale ale gestionării durabile a pădurilor și interesele proprietarilor. Dacă în ceea ce privește proprietățile mari de pădure soluțiile sunt cât de cât satisfăcătoare, în punctul central și în același timp critic al administrării micilor proprietăți forestiere, nu s-au găsit încă soluții.

Ordonanța reiterează obligația micilor proprietari de a încheia contracte de prestări servicii cu ocoalele silvice, însă nu e abordată instituția administrării în concordanță cu principiile gestionării durabile și a raporturilor dintre proprietari și

structurile de administrare. Ideile principale ale acestei ordonanțe sunt transpuse în *Codul silvic* aprobat prin *Legea nr. 46/2008*, în vigoare și în prezent.

Rezultatul încercărilor de-a lungul a mai bine de 20 de ani este prezentat în tabelul de mai jos, din prelucrarea informațiilor preluate de la *INS*, *RNP* și *ITRSV*.

Situația administrării pădurilor la nivelul anului 2013

Indicatori	Păduri administrate prin ocoale silvice			Păduri neadministrate	Total
	de stat	UAT	private		
Total, din care:	4.158.099	782.493	1.024.852	415.155	6.380.599
Păduri proprietate de stat	3.058.691	0	60.150	0	3.118.841
Păduri proprietate UAT	269.298	673.067	158.351	4.402	1.105.118
Păduri proprietate persoane fizice	395.016	39.517	133.412	405.057	973.056
Păduri proprietate persoane juridice, din care:	435.094	69.855	672.939	5.696	1.183.584
forme asociative tradiționale:	178759	62.932	629.404	2.713	873.809

Notă: În tabel, în noțiunea de administrare sunt incluse și contractele de prestări servicii silvice și de pază.

Din analiza datelor din tabelul de mai sus, rezultă următoarele aspecte:

- Aproape o jumătate de milion de hectare de pădure sunt neadministrare sau fără contracte de prestări servicii silvice sau de pază. Aceste păduri, terenuri forestiere de pe care s-a îndepărtat parțial sau total vegetația forestieră, sunt complet abandonate. Majoritatea acestora este proprietate a persoanelor fizice. Încercarea *ITRSV - urilor* de a cuprinde aceste păduri în diferite forme de administrare a întâmpinat numeroase dificultăți, din care menționăm: neidentificarea proprietarilor; succesiuni nedezbătute; vânzări succesive de terenuri forestiere fără declararea tranzacțiilor la organele silvice; necunoașterea amplasamentului, întrucât nu s-au făcut puneri în posesie pe teren ci numai pe hârtie; lipsa cadastrului forestier și a granițelor între proprietăți; inexistența interesului economic pentru proprietari, deoarece de pe majoritatea terenurilor a fost îndepărtată vegetația forestieră; ocoalele silvice nu au interesul să încheie astfel de contracte, nu numai pentru faptul că nu-și pot recupera contravaloarea prestațiilor ci și pentru că, pur și simplu, nu pot păzi proprietăți enclavizate între alte proprietăți pentru care nu se încheie contracte.

Sancțiunile aplicate de *ITRSV* – uri în perioada 2010 – 2013 ca urmare a controalelor privind neadministrarea pădurilor sunt prezentate în tabelul următor:

	2010	2011	2012	2013
Număr de contravenții aplicate de <i>ITRSV</i> pentru neadministrare/servicii silvic/pază	3779	959	687	783
Valoare amenzi contravenționale (mii lei)	618,80	782,60	553,20	846,50

• *RNP* este cel mai mare administrator de păduri din România, nu numai pentru că administrează pădurile statului, ci și pentru că administrează/prestează servicii silvice/pază pentru încă 1,1 milioane ha pădure proprietate privată sau a UAT. Structura contractelor de administrare/prestare servicii silvice/pază, încheiate de *RNP* cu persoanele fizice și juridice proprietari de păduri, la nivelul anului 2013 se prezintă conform tabelului următor:

	Total		Persoane fizice		Persoane juridice	
	Nr. contracte	Suprafață (ha)	Nr. contracte	Suprafață (ha)	Nr. contracte	Suprafață (ha)
Total contracte din care:	149.351	1.099.408	144.690	395.016	4.661	704.392
de administrare	1.935	376.140	507	22.239	1.428	353.901
de prestări servicii silvice,	147.416	723.268	144.183	372.777	3.233	350.491
din care: de pază	147.315	722.041	144.087	372.011	3.228	350.030

Sursa: *RNP*.

Din analiza datelor prezentate se desprind următoarele aspecte:

a) Majoritatea contractelor încheiate cu *RNP* (98,6%) sunt simple contracte de pază, pentru 722.041 ha. Pe aceste suprafețe de pădure nu se execută nici un fel de lucrări silviculturale de către ocoalele silvice. De altfel, pentru majoritatea acestor suprafețe nu sunt întocmite niciun fel de amenajamente silvice.

b) Cca 51,5% din suprafața menționată este proprietatea persoanelor fizice, dimensiunea medie pe contract fiind de aproape 2,6 ha. Astfel de suprafețe nu pot fi amenajate dacă nu există asocieri de proprietari persoane fizice, limita minimă pentru întocmirea unui amenajament fiind de 100 ha. Aceste păduri au un statut incert din punct de vedere al gestionării durabile. De altfel proprietarii refuză plata contravalorii pazei ocoalelor silvice, *RNP* având de încasat la finele anului 2013 peste 9,6 mil. lei. Încasarea acestor creanțe a intrat în impas, deoarece conform *art. 97 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 46/2008 – Codul silvic*, costurile administrării/serviciilor silvice/pazei se asigură de la bugetul de stat pentru proprietăți mai mici de 30 ha, sumele trebuind să fie virate ocoalelor silvice de la bugetul statului. dar, de la buget nu se mai alocă sume cu această destinație.

c) Contractele de administrare se concentrează în zona proprietarilor de pădure persoane juridice (353.901 ha), iar în cazul acestora principalii contractanți sunt unitățile administrativ-teritoriale (269.298 ha) care nu și-au constituit ocoale silvice proprii. Contractele de administrare sunt o garanție a gestionării durabile a pădurilor, însă au o limită – balanța financiară. Fragmentarea proprietății nu mai permite un mecanism al compensării, prin care veniturile realizate din exploatarea unor păduri să susțină cheltuielile de efectuare a lucrărilor silviculturale.

- Potrivit art. 12 din Codul Silvic, „*Fondul forestier proprietate publică a unităților administrativ teritoriale se administrează prin ocoale silvice private care funcționează ca regii autonome de interes local cu specific exclusiv silvic sau pe bază de contracte cu ocoale silvice din cadrul RNP Romsilva*”. Datele din tabelul intitulat *Situația administrării pădurilor la nivelul anului 2013* evidențiază faptul că 24% din suprafața pădurilor proprietate publică a UAT se administrează în baza unor contracte încheiate cu RNP și 61% prin ocoale silvice proprii. Întrucât în Registrul național al ocoalelor silvice apar numai 45 de ocoale silvice organizate în regii autonome de interes local există rețineri în a afirma că toate ocoalele proprii ar fi organizate ca regii autonome. Mai mult, 14% din pădurile proprietate publică a unităților administrativ teritoriale sunt administrate prin ocoale silvice private constituite de persoane fizice și juridice. **În concluzie, fondul forestier al UAT nu este administrat în întregime de entități cu statut de regie autonomă, așa cum prevede legea.** Situația se explică prin existența unor condiții obiective (mărimea suprafeței de pădure și structura pe clase de vârstă a arboretului nu asigură rentabilitatea; fondul forestier nu este limitrof celui de stat; nu mai există ocoale silvice de stat în zonă, întrucât fondul forestier a fost retrocedat în întregime, etc.), dar și prin faptul că unele unități administrativ-teritoriale nu au consimțit să fie transferat către ocoale dreptul de a comercializa masa lemnoasă și de a încasa veniturile rezultate. Trebuie remarcat, totuși, că activitatea comercială nu este o componentă care trebuie integrată cu necesitate în conceptul de administrare în regim silvic a pădurilor. Din perspectiva gospodăririi durabile a pădurilor esențială este asigurarea serviciilor silvice. Numai această parte a administrării încorporează interesul general al societății (permanența pădurii și a exercitării funcțiilor sale). Comercializarea masei lemnoase ține mai mult de dreptul proprietarului de a culege fructele proprietății sale, cu condiția ca veniturile obținute să fie utilizate pentru a acoperi cheltuielile pe care le incumbă serviciile silvice care trebuie efectuate în concordanță cu prevederile amenajamentelor silvice și pe întreaga perioadă de valabilitate a acestora. Dacă sunt îndeplinite aceste condiții, se poate considera că administrarea prin intermediul contractelor de prestări servicii silvice își atinge scopul, chiar dacă administratorul nu e organizat ca o regie autonomă. Mai gravă este neadministrarea pădurilor și acest lucru se întâmplă în cazul a peste 4.400 ha proprietate a unităților administrativ teritoriale.

- Ocoalele silvice private (altele decât cele ale UAT) s-au format în timp într-un cadru legislativ confuz, lipsit de viziune și într-o continuă schimbare. Formarea lor a fost rezultatul dorinței proprietarilor privați de a-și administra în interes propriu pădurile, legiuitorul mărginindu-se în a reglementa stări de fapt și nu o concepție clară asupra administrării pădurilor, care să orienteze constituirea unor structuri organizaționale coerente. Astfel, la art. 13 alin. (1) din Codul silvic se prevede că „*pentru fondul forestier proprietate a persoanelor fizice și juridice*

administrarea și/sau serviciile silvice după caz, se realizează prin ocoale silvice private care funcționează similar asociațiilor și fundațiilor, sau pe bază de contract cu alte ocoale silvice". Reglementarea este vagă, întrucât e greu de spus ce înseamnă „similar asociațiilor și fundațiilor”. Spre exemplu, sunt ocoale silvice private organizate sub formă de societăți comerciale, care au scop patrimonial, pe când asociațiile și fundațiile nu au acest scop. De asemenea, în cadrul unei asociații activitatea economică este un accesoriu în realizarea obiectivului principal al acesteia care, potrivit legii asociațiilor și fundațiilor, poate fi externalizată și organizată ca o societate cu scop patrimonial. Prin urmare, dacă ocolul silvic se organizează ca filială a unei asociații de proprietari de pădure, atunci este agent economic. În acest context legislativ neclar funcționează cca 100 ocoale silvice private, care administrează cca. 800 mii ha pădure proprietate a persoanelor fizice și juridice și încă 200 mii ha ale statului și ale unităților administrativ-teritoriale.

- Un alt aspect rămas neclarificat la nivel de reglementare silvică este legat de perioada și conținutul contractelor de administrare și, mai ales, de cel al contractelor de prestări servicii silvice. Pentru ca o pădure să fie gospodărită durabil, trebuie întocmit un amenajament silvic care este valabil 10 ani, cu excepțiile prevăzute de lege. Amenajamentul silvic prevede toate lucrările silviculturale care trebuie executate în arborete în timp de un deceniu. Executarea amenajamentului nu poate fi întreruptă și nici făcută selectiv (efectuarea numai a unei categorii de lucrări, în speță recoltarea de masă lemnoasă). În consecință, **contractele de prestări servicii silvice trebuie încheiate obligatoriu pe perioada de valabilitate a amenajamentului silvic iar obiectul contractului trebuie să fie executarea amenajamentului în ansamblul său.** De asemenea, fondul de regenerare și conservare a pădurilor ar trebui să rămână la dispoziția ocolului silvic pe întreaga perioadă de executare a contractului ca o garanție și ca sursă de finanțare pentru executarea amenajamentului silvic. Singura clauză de reziliere ar trebui să fie prejudicierea proprietarului de către ocolul silvic, iar atunci când proprietarul nu-și îndeplinește obligațiile financiare, ocolul silvic ar trebui să fie autorizat să exploateze masă lemnoasă în nume propriu, în limita creanței. Nici unul din aspectele de mai sus nu este reglementat creându-se, astfel, posibilitatea unor practici care anulează însăși scopul amenajamentului silvic. Așa cum se va arăta în continuare, în realitate se încheie contracte de prestări servicii numai pentru suprafețe unde există arboret matur și numai pentru punerea în valoare și autorizarea exploatării masei lemnoase, după recoltare contractele fiind reziliate iar terenul forestier abandonat.

- Până în prezent nu există o reglementare coerentă a raportului dintre ocoalele silvice și proprietari, în sensul garantării independenței structurilor silvice în aplicarea regimului silvic. Regimul silvic înseamnă restricții în recoltarea masei lemnoase, în timp ce proprietarul este interesat de exploatarea unui volum cât mai

mare de masă lemnoasă, pentru a obține venituri imediate din comercializarea acestuia. Atât timp cât personalul ocoalelor silvice are statut de angajat al proprietarului, este greu de presupus că acesta poate impune proprietarului reguli ce contravin interesului imediat al acestuia. Dacă proprietarul înțelege și își asumă obligațiile gestionării pădurii în regim silvic, relațiile dintre ocoale și proprietar sunt parteneriale iar în caz contrar, ocoalele silvice devin executanți ce caută breșe în sistemul de norme tehnice și juridice pentru a autoriza exploatarea masei lemnoase. Aspectul descris mai sus are și un revers, în sensul că proprietarul de bună credință își încredințează pădurea unui ocol silvic care, într-un lanț de complicități, permite exploatarea pădurii.

În concluzie, legislația silvică s-a dezvoltat defazat în raport cu retrocedările de terenuri forestiere. Perioade lungi, pădurile retrocedate au rămas fără administrare, iar atunci când a început să se închege legislația specifică, nu a existat o viziune unitară, fapt pentru care legislația silvică s-a materializat într-o succesiune de abordări orientate spre soluționarea unor probleme de moment. Situațiile create (faptul împlinit) au devenit obstacole greu de trecut în perspectiva unei viitoare restructurări.

1.4. Cadrul legal sancționatoriu

Schimbările economice și sociale, intervenite după anul 1991, au făcut ca sancțiunile pentru tăierea ilegală a arborilor, așa cum erau prevăzute în *Legea nr. 2/1987 privind conservarea, protejarea și dezvoltarea pădurilor* să devină ne semnificative (amenzi de 1000 – 2000 lei vechi), iar o majorare a acestora până la 25.000 lei în anul 1994 a fost rapid anihilată prin inflație.

Abia în anul 2000 s-a adoptat *Legea nr. 31 privind contravențiile silvice*, care a adus modificări semnificative în controlul stării pădurilor proprietate privată, deoarece s-a extins numărul faptelor sancționate contravențional. Totodată, valoarea amenzilor pentru tăierea ilegală a arborilor și transportul fără documente legale a masei lemnoase a crescut la 10 – 30 mil. lei vechi. *Legea nr. 31/2000* a fost înlocuită de *Legea nr. 171/2010 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor silvice*, care a instituit un sistem de norme mai cuprinzător.

În ceea ce privește circulația masei lemnoase, prima reglementare a apărut odată cu adoptarea *HG nr. 735/1998 pentru aprobarea Instrucțiunilor cu privire la circulația și controlul circulației materialelor lemnoase și al instalațiilor de transformat lemn rotund*, care a fost înlocuită cu *HG nr. 427/2004 pentru aprobarea Normelor privind circulația materialelor lemnoase și controlul circulației acestora și al instalațiilor de transformat lemn rotund*. Actele normative menționate și-au dovedit imediat limitele, datorită miilor de mici firme de exploatare, depozitare și prelucrare a lemnului, care nu puteau fi practic controlate decât într-o foarte mică

măsură. Astfel, se impunea să fie creat un sistem informatic integrat de control al fluxurilor de masă lemnoasă – SUMAL.

HG nr. 996/2008 pentru aprobarea Normelor referitoare la proveniența, circulația și comercializarea materialelor lemnoase, la regimul spațiilor de depozitare a materialelor lemnoase și al instalațiilor de prelucrat lemn rotund a făcut un pas înainte în reglementarea și controlul circulației masei lemnoase întrucât înglobează SUMAL – ul și normele sancționatorii specifice noului sistem. HG nr. 996/2008 a fost înlocuită de HG nr. pentru aprobarea Normelor referitoare la proveniența, circulația și comercializarea materialelor lemnoase, la regimul spațiilor de depozitare a materialelor lemnoase și al instalațiilor de prelucrat lemn rotund, precum și a unor măsuri de aplicare a Regulamentului (UE) nr. 995/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 de stabilire a obligațiilor ce revin operatorilor care introduc pe piață lemn și produse din lemn, care aliniază legislația românească la reglementările europene în domeniu.

În concluzie, pădurile, în special cele ale persoanelor fizice, nu numai că nu erau administrate, dar nu a existat nici un sistem sancționatoriu eficient, pe măsura delictelor silvice care au căpătat caracter de masă. Abia începând cu anul 2005 s-a intrat pe un făgaș normal în acest domeniu.

1.5. Tăierile ilegale de masă lemnoasă

Fragmentarea excesivă a proprietății forestiere mai ales prin aplicarea Legii nr. 18/1991, reglementarea cu întârziere a regimului silvic și a administrării pădurii, regimul sancționatoriu al delictelor silvice inexistent în primul deceniu de la începerea retrocedării terenurilor forestiere, necrearea unor structuri teritoriale de control în subordinea autorității centrale care răspunde de silvicultură, au constituit cauzele principale ale tăierilor ilegale masive de arbori până la finele anului 2004.

La acestea se adaugă creșterea gradului de pauperizare în mediul rural și pierderea locurilor de muncă din industrie și din alte ramuri ale economiei naționale, precum și ferocitatea unor așa ziși întreprinzători, care au văzut în pădure oportunitatea de a se îmbogăți rapid și fără efort, ajutați de complicități ale autorităților de pe plan local. Printre cauze, trebuie menționată și frecvența complicitate a corpului silvic, care din paznic al pădurii s-a transformat în numeroase cazuri în complice la destrucțurarea ei.

O evaluare exactă a tăierilor ilegale de arbori din terenurile forestiere retrocedate prin *Legea nr. 18/1991* și prin *Legea nr. 1/2000* nu există, deși este unanim acceptat că tăierile au fost masive. O încercare de evaluare poate pleca de la suprafețele goale care au putut fi depistate de organele de control silvic ale autorității centrale care răspunde de silvicultură, dar și aici cifrele variază, între 22 și 35 mii ha. La aceste suprafețe se adaugă circa 97 mii ha care au fost brăcuite, adică s-au îndepărtat cca 70% din arbori. Plecând de la aceste date și de la un volum mediu de

cca. 220 mc lemn la hectar, rezultă că **volumul de lemn tăiat ilegal ar fi de 22,6 mil. mc masă lemnoasă**. Estimările de mai sus trebuie privite ca limite minime, fenomenul tăierilor ilegale fiind extrem de extins datorită condițiilor arătate.

În general discuțiile se poartă în jurul volumului de masă lemnoasă tăiată ilegal și mai puțin este adus în discuție subiectul esențelor valoroase, cum ar fi cireșul și lemnul de rezonanță. Acești arbori au fost sacrificați primii de către cei care le cunoșteau valoarea. Au existat perioade în care chiar statul a facilitat tăierea acestor arbori. Spre exemplu, în perioada în care exportul de lemn nu era liberalizat au fost fixate prețuri minime de licență de export în totală neconcordanță cu prețurile internaționale. Astfel, s-a ajuns că prețul minim de licență la cireș să fie de 400 euro/mc în timp ce pe piața internațională prețurile depășeau curent 1000 euro/mc.

Fenomenul tăierilor ilegale de masă lemnoasă nu s-a oprit nici după anul 2005, autoritatea centrală care răspundea de silvicultură neavând mijloacele necesare pentru a interveni eficace. Estimarea volumului de masă lemnoasă tăiată ilegal se rezumă la constatările organelor de control silvic, care nu au capacitatea de a superviza întreg fondul forestier. Controalele acoperă o mică suprafață a fondului forestier și au un caracter constatator, deci după ce tăierile ilegale s-au produs. Cu alte cuvinte, volumul de lemn tăiat ilegal ce apare în cifrele oficiale nu reflectă nici pe departe amploarea fenomenului, ci numai ce s-a putut acoperi prin controale care au fost făcute în general la sesizări și mai puțin pe tematici programate.

Infrațiuni constatate:

	2010	2011	2012	2013
Nr. infrațiuni constatate	3.098	3.205	3.299	13.736
Nr. contravenții constatate	15.495	14.552	21.035	15.589
Valoare amenzi contravenționale (mii lei)	14.394	14.309	21.508	14.152
Volum total tăiat ilegal (mc), din care:	191.179	265.231	294.997	925.372
- din infrațiuni	79.944	133.990	153.176	744.861
- din contravenții	20.424	20.230	20.777	21.726
- nejustificat de gestionari	78.539	98.782	107.209	140.600
- material abandonat	6.179	8.151	9.173	10.537
Valoare totală pagube (mii lei), din care:	31.819	50.321	60.597	212.777
- din infrațiuni	13.503	28.801	30.321	167.136
- din contravenții	2.953	2.992	3.906	3.658
- acordat risc normal	1.370	943	824	2.150
- imputat	13.087	17.585	25.546	39.833

Datele din tabelul de mai sus susțin afirmația anterioară. Astfel după o intensificare a controlului în anul 2013, s-a constatat că volumul tăierilor ilegale constatate a fost de trei ori mai mari decât în anul anterior. Din această cauză

estimarea amplitudinii fenomenului tăierilor ilegale prin volumele constatate de control este făcut cu mare aproximație. O estimare mai exactă se așteaptă după finalizarea celui de-al doilea inventar forestier național, când se va putea face o comparație cu inventarul precedent.

Una dintre metodele de mascare a tăierilor ilegale este cea a recoltării prin produse accidentale I. Arboretele sunt declarate ca fiind afectate de factori biotici și abiotici dăunători fără a se întocmi documentațiile aferente sau fără a le supune aprobărilor de derogare, așa cum prevede legea.

Din datele furnizate de autoritatea centrală care răspunde de silvicultură, rezultă că în anii 2012 și 2013 s-a recoltat un volum de 2786 mii mc respectiv 3648 mii mc accidentale I, din care au existat derogări pentru 211 mii mc, respectiv 62 mii mc, ceea ce reprezintă 4,2 % din volumul total accidentale I recoltat. Convingerea că în spatele recoltării de produse accidentale I se află și tăieri ilegale de masă lemnoasă este întărită și de repartizarea diferită a produselor accidentale I în funcție de forma de proprietate asupra pădurilor așa cum rezultă din tabelul de mai jos:

	2010		2011		2012		2013	
	a)	b)	a)	b)	a)	b)	a)	b)
Total, din care:	11.421	27,7	12.025	25,7	11.884	23,0	11.499	24,3
FF stat	6.630	20,6	6.893	19,7	6.709	16,5	6.463	19,6
FF UAT	2.052	40,8	2.003	36,7	1.863	34,2	1.760	34,2
FF persoane fizice	1.998	31,4	2.216	27,9	2.288	26,1	2.301	25,7
FF persoane juridice	740	44,3	914	41,15	1.024	38,7	975	34,1

a) volum total recoltat (mc)

b) procent accidentale I (%)

Este greu de presupus că de-a lungul mai multor ani consecutivi, factorii biotici și abiotici ar afecta într-o proporție mai mare pădurile persoanelor fizice și cele ale unităților administrativ – teritoriale.

Pentru a se înțelege mai bine mecanismele tăierilor ilegale sunt edificatoare câteva exemple rezultate din controalele efectuate de *ITRSV Cluj*.

Exemplul 1: Păduri private administrate de ocoalele silvice ale unităților administrativ - teritoriale și de ocoalele silvice private

ITRSV Cluj a efectuat la finele anului 2012 un control complex asupra contractelor de prestări silvice încheiate de persoane fizice sau asociații ale acestora cu *Ocolul silvic Alpina Borșa RA* al *Primăriei Borșa* și *Ocolul Silvic Composesoral Vișeu* al *Asociației composesorale Vișeu de Sus – Vișeu de Mijloc*.

Acest control pune în evidență un mecanism tipic al tăierilor ilegale de arbori în care sunt implicați așa zis întreprinzători, inspectorate silvice, ocoale silvice, comercianți de lemne firme care au autorizație de a întocmi amenajamente silvice etc. Aceste lanțuri se creează pentru a da aparența de legalitate exploatării și

comercializării masei lemnoase într-un timp scurt și în urma căreia mari suprafețe de pădure sunt tăiate ras și apoi abandonate.

Lanțul începe cu așa numiții întreprinzători (samsari ai lemnului) similari mandatarilor sau cumpărătorilor de drepturi litigioase, care în complicitate cu instituțiile statului au făcut ca mari suprafețe de pădure să fie retrocedate ilegal.

Profitând de interesul noilor proprietari de păduri (în special persoane fizice cărora li s-a reconstituit dreptul de proprietate) de a obține venituri imediate din exploatarea masei lemnoase, acești întreprinzători obțin mandate de reprezentare de la proprietari, în baza cărora tranzacționează terenuri forestiere sau masă lemnoasă de pe acestea și întocmesc acte juridice opozabile autorităților. De cele mai multe ori aceștia „cumpără” în nume propriu sau al firmelor pe care le administrează terenuri forestiere sau masa lemnoasă de pe acestea, contractele sau antecontractele de vânzare-cumpărare fiind, în majoritatea cazurilor, neîncheiate în formă autentică. După exploatarea și comercializarea masei lemnoase, aceste contracte nu se mai finalizează. Ca urmare, proprietarii de păduri rămân proprietari pe terenuri forestiere golite de masă lemnoasă, fără fond de conservare și regenerare a pădurilor, dar cu obligația de a le împăduri.

Întrucât *Codul silvic* prevede că la baza gospodăririi durabile a pădurilor stă amenajamentul silvic, „întreprinzătorul”, în calitatea sa de mandatar sau conducător al asociației de proprietari, trebuie să angajeze o firmă acreditată care să întocmească un amenajament silvic. Condiția de angajare a acestei firme este simplă: proiectantul trebuie să găsească soluții, în limite legale, pentru exploatarea cât mai rapidă a unui volum de masă lemnoasă cât mai mare.

Conform *art. 21 alin. (2) din Codul Silvic*, „*elaborarea amenajamentelor silvice se face sub coordonarea și controlul autorității publice centrale care răspunde de silvicultură*”, iar potrivit *art. 22 alin. (1) din același act normativ*, „*amenajamentele silvice și modificările acestora sunt aprobate prin ordin al conducătorului autorității publice centrale care răspunde de silvicultură*”.

Procedura de amenajare a fost parcursă fictiv, fără efectuarea verificărilor prevăzute de norme (în special a lucrărilor de teren care sunt esențiale în elaborarea amenajamentelor). Niciunul dintre aceste amenajamente nu a fost transmis spre aprobare autorității centrale, ele rămânând simple proiecte tehnice, care își încetează valabilitatea după un an de la data verificării și aprobării lucrărilor de teren.

Dacă în elaborarea amenajamentelor nu se respectă procedura prevăzută de norme, autoritatea centrală care răspunde de silvicultură nu are nici un control asupra amenajamentelor, întrucât acestea nu i-au fost transmise spre aprobare. Însă amenajamentele sunt puse în aplicare și constituie paravane pentru legalizarea provenienței masei lemnoase, acesta fiind de fapt și unicul scop pentru care sunt elaborate. Aceste amenajamente, elaborate cu încălcarea normelor legale, sunt depistate cu totul întâmplător, cu ocazia unor controale, și de cele mai multe ori

tardiv, când masa lemnoasă a fost exploatată și comercializată sub o aparentă legalitate.

Așa zisele amenajamente silvice întocmite cu încălcarea Normelor tehnice de amenajare a pădurilor și neaprobat conform dispozițiilor legale au schimbat zona funcțională cu scopul vădit de a se crea posibilități de recoltare mari. Astfel, suprafețe de fond forestier situate în unități amenajistice încadrate în vechile amenajamente încă în vigoare în grupa I funcțională, cu subgrupe care sunt prevăzute doar cu tăieri de igienă sunt încadrate de noile amenajamente tot în grupa I funcțională dar în subgrupe care să permită aplicarea de tratamente intensive, extragerea de volume mari. S-a creat, astfel, posibilitatea includerii acestora în planul decenal de recoltare a produselor principale, prevăzându-se a se aplica tăieri rase, pentru care nu mai este obligatorie verificarea de către *ITRSV* a actelor de punere în valoare, acestea intrând în competența șefului de ocol silvic.

Ocoalele silvice, în baza amenajamentelor, sub controlul *ITRSV*, pot autoriza recoltările și pune în valoare masa lemnoasă.

În aceste condiții pentru a se crea aparența legalității cu privire la proveniența masei lemnoase, așa numiții întreprinzători care au amenajamente silvice întocmite după cum s-a arătat, trebuie să găsească ocoale silvice dispuse „să le aplice” și cu care să încheie contracte de prestări servicii silvice.

Întrucât nu urmăresc administrarea în regim silvic a pădurii ci numai exploatarea rapidă a unei cantități cât mai mare de masă lemnoasă, întreprinzătorii nu încheie contracte de prestări servicii silvice pentru întreaga proprietate cuprinsă în amenajament și pe întreaga perioadă de valabilitate a amenajamentului ci numai pentru acele suprafețe de fond forestier pe care mai există masă lemnoasă și numai pe perioada de recoltare a acesteia. Contractele fiind guvernate de legislația civilă nu există impedimente legale de punere în practică a unei astfel de manevre, care goleşte de conținut scopul pentru care sunt întocmite amenajamentele. Mai mult decât atât, în baza acestor amenajamente sau a unor variante ale acestora, ocolul silvic cu care s-a încheiat un contract de prestări servicii pune în valoare și autorizează recoltarea masei lemnoase care se exploatează rapid, reprimește parchetele după care așa zisul întreprinzător reziliază contractul și încheie imediat un nou contract de prestări servicii cu un alt ocol silvic. Acesta, la rândul său, în baza aceluiași amenajament sau a unor variante ale acestuia realizează din nou puneri în valoare și autorizează noi partizi, iar după exploatarea masei lemnoase se reziliază din nou contractul de prestări servicii. Rezultatul final al acestor manevre este faptul că mari suprafețe de fond forestier au fost „golite” de vegetație forestieră, fără a se mai executa reîmpădurirea, fiind supuse unui proces ireversibil de înțelenire.

Constatările *ITRSV Cluj* arată că la capătul lanțului descris mai sus apar și efectele: 67.488 mc de masă lemnoasă tăiată ilegal, 17.818.751 lei pagube, mari suprafețe de teren golite complet de vegetație forestieră și fără administrare silvică,

într-un cuvânt abandonate. **Cantitatea de 67.488 mc masă lemnoasă tăiată ilegal a fost introdusă în circuitul economic prin procedeele arătate, ca având proveniență legală. Prin urmare, în toate raportările privind recoltarea masei lemnoase, această cantitate a fost raportată la tăieri legale.**

Exemplul 2: Păduri proprietate de stat, administrate de RNP

În anul 2002, ICAS a întocmit amenajamentul silvic pentru fondul forestier de stat administrat de *DS Alba* prin *OS Gârda*, în suprafață totală de 13.995,6 ha.

Prin acest amenajament s-a stabilit ca posibilitate produse principale 32.973 mc/an și ca posibilitate produse secundare 4.141 mc/an. Amenajamentul avea ca perioadă de aplicabilitate 2002-2011. În anul 2011, cu aplicabilitate în perioada 2012-2021, a fost întocmit un nou amenajament silvic pentru suprafața de 11.233,9 ha (diferența rezultă din retrocedări, erori determinate, schimbare bază cartografică). Controlul efectuat de ITRSV Cluj în anul 2013 a vizat verificarea modului în care s-au respectat prevederile amenajamentului silvic întocmit în anul 2002 pe perioada de aplicabilitate 2002-2011.

Conform amenajamentului din anul 2002, suprafața de fond forestier aferentă unităților amenajistice menționate mai sus era acoperită cu arborete de **consistență 0,6 la 0,8**, cu vârste cuprinse, în majoritatea cazurilor, între 60 și 110 ani. Cantitatea de masă lemnoasă existentă pe această suprafață, estimată prin amenajament în primul an de aplicare a acestuia, era de **257.000 mc**. Principalele tratamente prevăzute a se realiza în deceniul de aplicabilitate constau în tăieri de conservare, tăieri de igienă, rărituri și, pe unele suprafețe tăieri progresive sau succesive. Prin acte legale de punere în valoare, masa lemnoasă recoltată în deceniul de aplicabilitate al amenajamentului este de 20.000 mc. Prin urmare, masa lemnoasă care ar fi trebuit să existe pe aceste suprafețe de teren forestier la începerea noului amenajament din 2012 ar fi trebuit să fie de circa **237.000 mc**. **La întocmirea noului amenajament silvic, s-a constatat că pe teren nu mai erau decât 35.620 mc de masă lemnoasă iar majoritatea arboretelor ajunseseră la consistență de 0,1.**

În concluzie, în perioada 2002-2011, numai pe raza OS Gârda, s-a tăiat ilegal din pădurile statului 201.379 mc de masă lemnoasă, producându-se un prejudiciu de 56.107.167 lei.

Nu există o explicație rezonabilă pentru astfel de fapte, care s-au produs într-o perioadă atât de lungă (10 ani) și au scăpat de sub controlul direcției silvice care avea în structură ocolul silvic respectiv.

Exemplul 3: Pădure proprietate publică a UAT, administrată prin contract de prestări servicii de un ocol silvic privat organizat ca SRL

Comunei Albac, din județul Alba, i-a fost reconstituit dreptul de proprietate asupra a 2.661 ha de teren forestier. În anul 2002 s-a întocmit un amenajament silvic

pentru suprafața de 1.662 ha, cu valabilitate în perioada 2003-2013. Conform amenajamentului, a fost fundamentată posibilitatea anuală de produse principale în volum de 6.263 mc/an (62.634 mc în deceniul de aplicare), posibilitatea de produse secundare de 325 mc/an (3.250 mc în deceniul de aplicare) și tăieri anuale de igienă de 685 mc (6.850 mc în deceniul de aplicare).

Comuna Albac a încheiat un contract de prestări silvice cu *OS Horea Apuseni SRL*. Din documentele justificative rezultă că s-au pus în valoare și extras în perioada 2003-2012 un volum de 1.353 mc produse principale, 35.226 mc produse accidentale I, 30 mc produse secundare, 79 mc produse accidentale II, 1.219 mc produse de igienă, în total 37.907 mc de masă lemnoasă.

Din datele de mai sus rezultă că 93% din masa lemnoasă extrasă s-a făcut sub forma produselor accidentale I, fără aprobări legale. Nu există nici o îndoială că în această situație s-a procedat ilegal, însă arboretele nemaexistând pe teren, nu se pot aduce probe concrete în susținerea acestei afirmații. De asemenea, nu se poate demonstra nici dacă vechiul amenajament a fost corect întocmit , proiectantul fiind una dintre firmele căreia i s-a retras ulterior autorizația de a presta astfel de servicii.

Având în vedere faptul că la finele anului 2012 vechiul amenajament a expirat, suprafața de fond forestier a fost supusă unei noi amenajări silvice.

Din verificările pe teren, unde s-a constatat o rărire excesivă a arboretului, din compararea datelor cuprinse în cele două amenajamente silvice și luând în considerare documentele justificative prezentate de ocolul silvic, **inspectorii de regim silvic au constatat un volum de masă lemnoasă tăiată ilegal în decursul celor 10 ani de 115.730 mc, paguba adusă fondului forestier fiind de 19.221.000 lei.** Extragerea unui volum atât de mare de masă lemnoasă, perioada lungă în care a fost extras, recurgerea la recoltare prin accidentale I (93% din totalul masei lemnoase extrase cu documente justificative), reprezintă elemente care conduc la concluzia că autoritățile locale ale comunei Albac nu erau străine de ceea ce s-a întâmplat pe proprietatea forestieră a comunei, mai ales că valorificarea masei lemnoase a fost făcută de aceasta, cu ocolul silvic fiind încheiat doar un contract de prestări servicii.

Exemplul de mai sus pune în evidență consecințele nerezolvării unei probleme fundamentale cum este aceea a raportului dintre ocoale silvice și proprietarii de păduri.

Un aspect deosebit de important, referitor la restrângerea fenomenului tăierilor ilegale de arbori, îl constituie finalitatea controlului care intră în competențele parchetelor și instanțelor de judecată.

La nivelul autorității centrale care răspunde de silvicultură nu există o evidență a modului în care sunt soluționate de către parchete și instanțe dosarele cu privire la săvârșirea unor infracțiuni silvice, fapt *pentru care se vor analiza datele și*

informațiile cuprinse într-un studiu efectuat de Fundația Terra Mileniul III ECOPOLIS în anul 2010 în 10 județe cu un grad mai ridicat al infracționalității silvice. Din acest studiu (sursa: www.ecopolis.org.ro/studii) rezultă că în 60% din dosarele constituite în urma a 7.168 de sesizări ale organelor de control silvic, parchetele de pe lângă instanțe au dat soluții de neîncepere a urmăririi penale, iar în alte 27% din dosare s-au pronunțat soluții de netrimitere în judecată. În cele 723 de dosare pentru care s-au întocmit rechizitorii de trimitere în judecată, instanțele au pronunțat hotărâri de condamnare pentru 844 de persoane din care, 594 de persoane (71%) au primit condamnări cu suspendare și 216 persoane (25%) hotărâri de condamnare la plata unor amenzi penale. Aceasta înseamnă că acei care comit infracțiuni silvice au un risc de fi condamnați la închisoare cu executare de numai 0,5%. Acest risc este insignifiant în raport cu veniturile considerabile ce se obțin din comercializarea masei lemnoase de proveniență ilegală.

În acest fel, ineficiența instituțiilor statului devine un factor favorizant și încurajator al tăierilor de masă lemnoasă. Formarea unor adevărate rețele de complicități, în exploatarea ilegală a masei lemnoase și comercializarea lemnului provenit din aceste surse, a fost și este stimulată și de implantarea pe piața românească de lemn, a unor mari procesatori de prelucrare primară a lemnului care induc în piață o cerere continuă de mari cantități de lemn, fără a se asigura că acesta are o proveniență licită.

2. Capacitatea administrativă a autorității care răspunde de silvicultură

Conducerea sistemului forestier presupune planificarea, organizarea, coordonarea și controlul funcționării eficiente a acestuia, în vederea atingerii obiectivului de gestionare durabilă a pădurilor în concordanță cu funcțiile economice, de mediu și sociale pe care acestea le îndeplinesc. Dintre obligațiile pe care le are autoritatea care răspunde de silvicultură, arătăm următoarele:

- a) de a defini obiectivele urmărite și de a elabora politicile și strategiile ce conduc la atingerea lor;
- b) să transpună aceste politici și strategii într-un set de acte normative și de programe;
- c) să creeze structura organizațională necesară, care să realizeze și să execute aceste programe;
- d) să controleze transpunerea în practică a programelor și să ia măsuri de înlăturare a abaterilor.

Aceste obligații nu pot fi îndeplinite dacă politicile, strategiile, programele și măsurile propuse nu sunt însușite la nivelul decidenților politici și dacă nu au susținerea mediului economic și social. Pădurea, prin funcțiile sale de protecție împotriva factorilor dăunători de mediu, de conservare a diversității biologice, de

reglare a circuitului global al carbonului, de menținere a echilibrului apei cu natura, de agrement și înfrumusețare peisagistică, depășește cu mult sfera interesului proprietarului de pădure, orientat preponderent spre beneficiul economic și intră în sfera interesului social general.

Îndeplinirea acestor atribuții, dezvoltate în timp ca urmare a transformărilor induse în sectorul forestier de retrocedarea proprietăților, presupune **stabilitatea și continuitatea acțiunii administrative**.

Autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură nu a fost organizată după 1990 la nivel de minister și, prin urmare, nu a fost reprezentată direct la nivelul Guvernului. Autoritatea în domeniul silviculturii a făcut parte alternativ din ministerele mediului sau agriculturii. Ambele ministere, coordonând domenii vaste, cu o problemă complexă, de cele mai multe ori au periferizat, în preocupările lor domeniul silviculturii. Spre exemplu, deși pădurea este unul dintre cei mai importanți factori de protecție a mediului în toate componentele sale (sol, apă, aer, climă, biodiversitate, etc.), ministerul coordonator:

- a tratat pădurea ca fiind în categoria marilor poluatori, instituind o taxă de mediu asupra proprietăților forestiere;

- a introdus în legislație obligativitatea ca amenajamentele silvice să fie evaluate de diferite firme din punct de vedere al impactului de mediu, cu toate că amenajamentele sunt planuri de gestionare durabilă a pădurii, în concordanță cu condiționările de mediu și cu țelurile de gospodărire;

- a cuprins în mod arbitrar (fără a elabora studii fundamentate științific) în siturile *Natura 2000* mari suprafețe de pădure, generând inutil restricții în aplicarea tratamentelor silvice și implicit diminuarea veniturilor ce ar fi putut fi obținute din valorificarea masei lemnoase;

- a încheiat contracte cu firme și organizații nonguvernamentale în calitate de custozii ai zonelor protejate, permițându-le acestora să instituie tot felul de taxe, fără a-i obliga, însă, să întocmească planurile de management ce condiționează elaborarea amenajamentelor silvice și accesarea de fonduri europene.

În astfel de conjuncturi, autoritatea pentru silvicultură și-a disipat energiile în tot felul de explicații și argumentări menite să lămurească factorii decizionali, în loc să-și consolideze autoritatea exercitată în numele statului în domeniul forestier.

La începuturile sale, autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură era organizată în cadrul *Ministerului Mediului* ca *Inspecție de Stat a Pădurilor*, ce avea în subordine cinci inspecții zonale (*Hotărârea Guvernului nr. 264/1991*), cu atribuții specifice unei gărzi forestiere.

Prin *HG nr. 792/1992 privind organizarea Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului*, autoritatea centrală care răspunde de silvicultură s-a organizat în cadrul aceluiași minister, la nivel de departament condus de un secretar de stat și care era structurat în trei direcții: de strategie, de reglementări silvice, de

reconstrucție ecologică a pădurilor și de inspecție forestieră, cu cinci servicii zonale fără personalitate juridică.

Cu toate că *Legea nr. 18/1991* nu-și produsese încă efectele, acest act normativ are o abordare vizionară cu privire la locul și rolul pe care ar trebui să-l ocupe autoritatea ce răspunde de silvicultură în cadrul administrației publice centrale, întrucât:

- a fost ridicată la rang de departament;
- s-a stabilit o conducere unică la nivel de decident politic, chiar dacă acesta era de rang doi (secretar de stat);
- s-a încorporat funcția de reglementare, intuindu-se creșterea în complexitate a domeniului forestier, prin multiplicarea formelor de proprietate și prin eliminarea monopolului RNP;
- s-a implementat funcția de management forestier, chiar dacă în această etapă era restrânsă la reconstrucția ecologică a pădurilor;
- s-a consacrat rolul esențial al controlului ca feed-back al sistemului.

Prin *Hotărârea Guvernului nr. 568/1997* s-a reorganizat *Ministerul Mediului* în *Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului* fiind înființat *Departamentul Pădurilor* ca structură de sine stătătoare.

Pe măsură ce continuau retrocedările, deveneau din ce în ce mai evidente lacunele legilor în materie, fapt pentru care a fost necesară adoptarea *OG nr. 96/1998 privind reglementarea regimului silvic și administrarea fondului forestier național* care prevedea la *art. 19 (1)* „Controlul regimului silvic pentru întreg fondul forestier național se exercită de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură - *Departamentul Pădurilor prin Direcția generală pentru controlul regimului silvic precum și prin inspecțiile silvice teritoriale din subordinea sa*”.

Din cele de mai sus rezultă că, la nivel de act normativ cu putere de lege s-a stabilit că:

- **autoritatea centrală pentru silvicultură** este organizată la nivel de **departament** în cadrul ministerului;
- în structura departamentului se organizează **controlul la nivel de direcție generală**;
- în subordinea *Direcției Generale de control a regimului silvic* funcționează **inspectorate silvice teritoriale**.

Aceste dispoziții legale trebuiau preluate în toate hotărârile Guvernului prin care se reglementau organizarea și funcționarea diferitelor ministere care înglobau și autoritatea publică centrală ce răspunde de silvicultură.

Contrar acestor prevederi legale, prin *HG nr. 104/1999 de reorganizare a Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului* s-a desființat *Departamentul Pădurilor*, care este înlocuit cu *Direcția Generală a Pădurilor* formată din *Direcția de regim silvic* cu 30 inspectorate teritoriale de regim silvic fără personalitate

juridică și din *Direcția de vânătoare și salmonicultură* cu 10 birouri zonale, de asemenea fără personalitate juridică. Celelalte birouri, cum ar fi cele de strategii, reglementare și management forestier sunt dispersate la nivelul celorlalte direcții din minister. Prin acest act normativ lipsit de viziune, cel puțin în domeniul forestier, se coboară nivelul de reprezentare al autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, se rupe unitatea funcțională a acestei autorități, controlul este privit de sine stătător și nu ca feed-back al sistemului.

Această abordare în plan organizațional și funcțional este cu totul de neînțeles întrucât în această perioadă era în curs de elaborare *Legea nr. 1/2000*, care prevedea majorarea limitei de suprafață retrocedabilă către persoanele fizice și introducerea a noi beneficiari ai reconstituirii dreptului de proprietate asupra pădurilor cum ar fi: formele asociative tradiționale de proprietate, unitățile administrativ teritoriale, unitățile de cult, etc. Ori, în aceste condiții era de așteptat ca autoritatea publică centrală ce răspunde de silvicultură să fie consolidată în toate funcțiile sale (reglementare, organizare, coordonare, autorizare și control).

După nici un an, *Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului* s-a reorganizat prin *HG nr. 367/2000*. Singura modificare introdusă de acest act normativ cu privire la statutul și organizarea autorității publice centrale ce răspunde de silvicultură se referă la reducerea numărului de inspectorate teritoriale de regim silvic de la 30 la 7. Reducerea nu implica și restructurarea personalului, pentru simplul motiv că aceste inspectorate figurau numai pe hârtie nu și în fapt.

Lipsa de stabilitate guvernamentală (în perioada 1997-2000 s-au schimbat 3 guverne) a indus o stare de provizorat la nivelul întregii administrații centrale. Autoritatea centrală ce răspunde de silvicultură a încercat, în această perioadă, mai mult să concilieze dese schimbări de viziune, decât să se ocupe de reglementarea, organizarea, coordonarea și controlul sectorului forestier.

Prin *art. 7 din OUG nr. 2/2001 pentru stabilirea unor măsuri privind înființarea, organizarea/reorganizarea sau funcționarea, după caz, a unor ministere, organe de specialitate ale administrației publice centrale și instituții publice* se prevedea:

„(1) Se înființează *Ministerul Agriculturii, Alimentației și Pădurilor*.

(2) *Inspectoratele silvice teritoriale pentru controlul regimului silvic trec în subordinea Ministerului Agriculturii, Alimentației și Pădurilor și se reorganizează ca Inspectorate teritoriale de regim silvic și cinegetic, instituții publice cu personalitate juridică.*”

Autoritatea publică centrală ce răspunde de silvicultură este preluată de la fostul *Minister al Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului* și alipită la *Ministerul Agriculturii, Alimentației și Pădurilor*. Platforma de integrare bazată pe funcțiile pădurii a fost înlocuită cu platforma de integrare bazată pe administrarea fondului funciar. Succesul integrării nu ținea, însă, atât de această platformă, cât de

înțelegerea problematicei sectorului forestier în astfel de ministere care, firesc, își concentrează preocupările și resursele spre sectoarele lor de bază, respectiv agricultura sau mediul.

După nici un an, *Ministerul Agriculturii, Alimentației și Pădurilor* se reorganizează din nou, prin *HG nr. 362/2002*, deoarece în concepția administrativă românească schimbarea ministrului trebuia urmată de modificarea organizării, astfel că provizoriul pare singura componentă de continuitate a sistemului administrativ.

Unitatea decizională și funcțională a autorității centrale care răspunde de silvicultură este anulată. O serie de servicii cu atribuții în domeniul forestier, cum ar fi cel de cadastru forestier sau cel de strategii, politici, programe în silvicultură, sunt încorporate în direcții cu atribuții generale la nivel de minister și sunt scoase din coordonarea secretarului de stat pentru păduri. De asemenea, *Inspekția în silvicultură* intră în componența unei direcții generale de inspecție, subordonate ministrului. Deși numărul inspectoratelor teritoriale de regim silvic și cinegetic a fost majorat de la 7 la 16, acestora nu li s-a stabilit o subordonare certă. Rezultatul este că inspecțiile teritoriale nu se subordonează inspecției centrale, iar aceasta nu se subordonează secretarului de stat pentru păduri. Controlul nu mai este văzut, în noua concepție, ca o componentă indispensabilă a sistemului decizional forestier. **Ca urmare a noii reorganizări, autoritatea centrală care răspunde de silvicultură a fost destructurată funcțional, fragmentându-se decizia, mărindu-se birocrăția și reducându-se numărul de personal cu calificare silvică.**

Inspectoratele silvice teritoriale au apărut ca o necesitate evidentă în condițiile retrocedării a peste 1,5 milioane ha de pădure către proprietarii privați, ca instituții abilitate să controleze aplicarea regimului silvic în aceste păduri. În același timp, inspectoratele silvice teritoriale au preluat de la autoritatea centrală pentru silvicultură numeroase servicii administrative: consultanță pentru proprietarii de pădure, avizare a structurilor silvice private, autorizarea personalului, recepții ale lucrărilor de amenajare și de investiții în infrastructura forestieră, aplicarea *Legii 1/2000*, controlul circulației masei lemnoase etc. Toată legislația apărută odată cu retrocedarea pădurilor se bazează pe existența inspectoratelor și, evident, odată cu constituirea de noi structuri silvice private de administrare, rolul acestora va crește.

Aceste atribuții sunt o descentralizarea a atribuțiilor autorității centrale și nu se pot realiza decât printr-o conlucrare funcțională între serviciile din minister și serviciile omoloage din cadrul inspectoratelor silvice.

Contrar acestor evidențe, prin *HG nr. 761/2003 privind reorganizarea și funcționarea Gărzii Naționale de Mediu*, inspectoratele teritoriale de regim silvic și cinegetic s-au preluat în subordinea *GNM*.

În această situație, autoritatea centrală pentru silvicultură a rămas cu competențele, dar nu mai avea prin cine să le exercite.

La fel de grav este și faptul că această destructurare a autorității centrale pentru silvicultură a blocat pentru o bună perioadă de timp derularea *Programului de Dezvoltare Forestieră*, finanțat de *Banca Mondială* în cadrul unui împrumut semnat de România. De asemenea, a fost blocat programul SAPARD în componenta forestieră, unde inspectoratele teritoriale erau ordonatori de credite.

Actul normativ analizat mai sus a fost promovat de *Ministerul Mediului*, de la care se preluase autoritatea centrală pentru silvicultură, fără consultarea și avizul *Ministerului Agriculturii, Alimentației și Pădurilor*. Scopul nedeclarat, dar evident al *Ministerului Mediului* era de a transforma inspectoratele silvice în agenți fiscali pentru *Fondul de Mediu*, unde se introdusese ca sursă de venit o cotă de 3% aplicată masei lemnoase comercializate, taxare ignorată de agenții economici din sectorul de exploatare și prelucrare a lemnului.

Preluarea inspectoratelor silvice la GNM prin HG nr. 297/13.03.2003 s-a făcut fără a exista o bază legală. Aceasta apare câteva luni mai târziu, prin OUG nr. 64/28.06.2003, în care se prevedea la art. 16(5) trecerea inspectoratelor la GNM și subordonarea acestora *Autorității Naționale de Control*, nou înființate.

În baza art. 9 din același act normativ, se desființează *Ministerul Apelor și Protecției Mediului* și se încorporează în *Ministerul Agriculturii, Pădurilor, Apelor și Protecției Mediului*. Organizarea și funcționarea noului minister este reglementată prin HG nr. 739/03.07.2003. Unul din secretarii de stat ai ministerului preia în coordonare cele două direcții cu atribuții silvice rămase după reorganizare (*Direcția de reglementări silvice* și *Direcția de Regim Silvic*) și *Direcția de Relații cu Parlamentul*. Serviciile de cadastru forestier și de management al pădurilor private au fost desființate, iar *Inspekția în silvicultură*, rămasă fără inspectorate, a fost încorporată într-o direcție generală de inspecții în subordinea ministrului.

Practic, în urma acestor reorganizări, autoritatea centrală care răspunde de silvicultură a fost desființată. Personalul cu specializare silvică din minister ajunsese la 32 de persoane, nici jumătate din personalul unei direcții generale din domeniul agriculturii.

Frecvențele reorganizări administrative fac imposibilă implementarea unei strategii de perspectivă. În mod obișnuit activitatea unei instituții se desfășoară în cicluri determinate de periodicitatea acțiunilor de evaluare - planificare - implementare - dezvoltare, urmată de o nouă etapă de planificare pentru ciclul următor. În mod paradoxal, silvicultura a intrat într-o perpetuă etapă de evaluare-planificare. Odată elaborate, strategiile și programele sunt imediat abandonate prin plecarea celor care le-au conceput. După preluarea funcțiilor de către noii veniți se trece imediat la evaluarea priorităților pe termen scurt, care devin dintr-o dată obiective strategice.

În ianuarie 2004 s-a adoptat *OG nr. 41 privind înființarea direcțiilor teritoriale de regim silvic și de vânătoare*, care la art. 1 prevede înființarea, în subordinea *Ministerului Agriculturii, Pădurii, Apelor și Mediului* a 8 direcții teritoriale de regim silvic și de vânătoare. Aceste direcții preiau 102 posturi din cele 259 ale inspectoratelor teritoriale aflate în subordinea *GNM*. **Atribuțiile direcțiilor sunt limitate la consultanță și implementarea politicilor din silvicultură. Controlul a rămas în continuare la *GNM***, ignorându-se din nou rolul controlului în funcționarea autorității centrale care răspunde de silvicultură.

După două luni, prin *OUG nr. 11/23.03.2004 privind reorganizarea administrației publice centrale* se divide *Ministerul Agriculturii, Pădurii, Apelor și Mediului* în *Ministerul Agriculturii, Pădurii și Dezvoltării Rurale* și în *Ministerul Mediului și Gospodăririi Apelor*, revenindu-se la organizarea anterioară.

HG nr. 409/29.03.2004 privind organizarea și funcționarea Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale menține aceeași organizare fragmentată și nefuncțională a autorității centrale ce răspunde de silvicultură.

Regulamentul de organizare și funcționare a direcțiilor teritoriale de regim silvic și de vânătoare este adoptat după câteva luni prin *HG nr. 535/2004*, cu o lungă listă de atribuții, prin preluarea atribuțiilor autorității publice centrale, fără a se pune problema cum vor putea 144 de oameni (de posturi) la nivel național, organizați în 8 direcții, fără structuri județene să asigure coordonarea și implementarea legislației din domeniul forestier. Prin contrast, prin *HG nr. 603/2004 de reorganizare a Gărzii Naționale de Mediu*, se prevăd pentru inspectorate de regim silvic structuri județene și o dotare foarte bună (o mașină de teren la doi inspectori).

Rezultatul a fost crearea unor structuri nefuncționale de consultanță și implementare în cadrul autorității centrale ce răspunde de silvicultură și a unei suprastructuri de control în cadrul *GNM*. Feed-back-ul sistemului silvic este anulat. Această concepție pune accentul pe latura sancționatorie și nu pe cea constructivă a organizării sectorului forestier în general și a celui privat în special.

Ca urmare, autoritatea centrală pentru silvicultură era complet destructurată și fără aparat teritorial, direcțiile teritoriale de regim silvic și de vânătoare fiind neoperaționale și fără atribuții de control.

Prin *HG nr. 155/03.03.2005 privind organizarea și funcționarea Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale*, autoritatea centrală ce răspunde de silvicultură nu este organizată ca departament, deși *OG nr. 96/1998* menționa existența acestuia, dar este coordonată de un secretar de stat pentru păduri. Autoritatea pentru silvicultură capătă, însă, o consistență mai mare, cuprinzând: *Direcția de strategii, politici și programe în silvicultură, Direcția de management forestier, Direcția de dezvoltare forestieră și de consolidare a proprietății și Serviciul de Management Forestier*.

Direcția de control în silvicultură rămâne și de această dată în afara autorității, dar după 6 zile apare *OUG nr. 17/09.03.2005*, care prevede că:

- Direcțiile Teritoriale de Regim Silvic și de Vânătoare se transformă în Inspectorate de Regim Silvic și de Vânătoare, care preiau și atribuțiile de control;

- Inspectoratele de Regim Silvic din subordinea *GNM* se desființează, iar personalul acestor inspectorate este preluat în limita a 175 de posturi în noile inspectorate din subordinea *Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale*;

- Un număr de 42 de posturi din structura centrală a *GNM* sunt preluate de autoritatea centrală care răspunde de silvicultură.

Prin *HG nr. 333/2005* se organizează noile inspectorate (în număr de 9) și li se stabilesc atribuțiile, care sunt similare cu cele ale autorității centrale care răspunde de silvicultură, fără a se stabili cu claritate subordonarea.

Prin aceste trei acte normative se reconstituie, cel puțin formal, autoritatea ce răspunde de silvicultură la nivel central și local.

Era de așteptat ca, după transformările benefice menționate mai sus, să urmeze o acalmie organizațională menită să stabilizeze sectorul mai ales că intrase în vigoare *Legea nr. 247/2005*, care promova principiul *restitutio in integrum* a proprietăților forestiere.

Dar, prin *HG nr. 164/14.02.2007* se modifică organigrama *Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale*, fără o motivație funcțională, doar în scopul înlocuirii personalului de conducere. Instabilitatea acestor funcții a condus la refuzul specialiștilor de a se implica, fapt pentru care multe poziții cheie din minister au rămas vacante perioade mari de timp.

Ca urmare, după doar două luni apare *OUG nr. 24/11.04.2007*, care restructurează administrația publică centrală, iar *Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale* se restructurează și apare sub denumirea de *Minister al Agriculturii și Dezvoltării Rurale*. Pădurile sunt uitate, fiind considerate nereprezentative pentru domeniul reglementat.

Prin apariția *HG nr. 385/25.04.2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale*, structurile din domeniul forestier sunt complet bulversate, astfel:

- nu există un departament al pădurilor cu toate că *OG nr. 96/1998* referitoare la regimul silvic și gospodărirea durabilă a pădurilor era încă în vigoare;
- secretarii de stat nu mai au atribuții pe domenii (primul răspunde de afacerile interne, al doilea de cele externe, iar al treilea de legislație);
- aparatul central al ministerului este în subordinea secretarului general;
- apare o direcție generală de fond forestier, funciar și cinegetic **care include două direcții cu profil agricol**;

- *Direcția Generală de Control Silvic și Cinegetic* rămâne în coordonarea directă a ministrului, fără a fi integrată în sistemul silviculturii.

Acest mod de organizare a ministerului a condus la disoluția Departamentului Pădurilor în cadrul noului Minister al Agriculturii și Dezvoltării Rurale, la lipsa oricărei politici și strategii în domeniul forestier, la blocajul aparatului tehnic pentru păduri. În lipsa coordonării și asumării răspunderii, pentru a rezolva o problemă trebuia trecut pe la trei secretari de stat și un secretar general al ministerului.

Prin *OUG nr. 221/23.12.2008* se reînființează *Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale*. Pădurile au fost reintegrate în titlu, dar numai atât.

Prin *HG nr. 8/16.01.2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale*, controlul silvic și cinegetic este integrat într-o direcție generală de inspecții tehnice în agricultură și silvicultură. Celelalte competențe ale autorității centrale în silvicultură sunt integrate într-o direcție generală de regim silvic și cinegetic.

Prin *OUG nr. 115/23.12.2009* pădurile sunt trecute de la *Ministerul Agriculturii* la *Ministerul Mediului și Pădurilor*, iar prin *HG nr. 1635/29.12.2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului și Pădurilor*, pentru inspectoratele teritoriale de regim silvic și de vânătoare se păstrează cele 529 de posturi și se preiau 109 mașini de teren de la fostul *Minister al Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale*. „Marele câștig” al actului normativ este suplimentarea statului de funcții cu un post de secretar de stat pentru păduri.

Preluarea personalului și a patrimoniului *ITRSV-urilor*, s-a întârziat nepermis de mult, ca urmare a lungilor negocieri politice pentru posturile de conducere. Este de la sine înțeles că, în această perioadă, activitatea de control în fondul forestier a fost practic anihilată.

Prin *HG nr. 544/23.05.2012 de organizare și funcționare a Ministerului Mediului și Pădurilor*, autoritatea centrală care răspunde de silvicultură scapă de reorganizare, menținându-se structura și funcțiunile. Ca urmare a acestui fapt, perioada 2010-2012 este cel mai lung interval de stabilitate a acestei structuri.

În raport cu atribuțiile sale, considerăm că autoritatea centrală care răspunde de silvicultură este subdimensionată. Frecvențele restructurări la care a fost supusă au determinat plecări de personal, situație folosită ca oportunitate pentru reducerea schemelor de personal.

HG nr. 544/2012 nu a produs efecte decât o jumătate de an, până la schimbarea Guvernului, care a adoptat *OUG nr. 96/22.12.2012 de reorganizare a administrației centrale*, în care, la art. 3 se prevede că se înființează *Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice*, cu un ministru delegat pentru ape, păduri și piscicultură.

În baza acestei Ordonanțe, se emite *HG nr. 48/19.02.2013 de organizare și funcționare a Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice*. La art. 8 se prevede

că în cadrul *Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice* funcționează un departament pentru ape, păduri și piscicultură condus de un ministru delegat, în subordinea căruia se află doi secretari de stat, dintre care unul coordonează sectorul pădurilor prin delegare de competență.

Autoritatea centrală pentru silvicultură își pierde unitatea fiind dispersată în Departament. Astfel:

- *Direcția politici, strategii și proiecte pentru păduri și vânătoare* este integrată într-o *Direcție generală de politici, strategii, proiecte și control pentru ape, păduri și piscicultură*; *Direcția control regim silvic și vânătoare* este desființată personalul fiind integrat într-o *direcție de control ape, păduri și piscicultură*; *Direcția management al resurselor forestiere și cinegetice* este trecută în subordonarea directă a ministrului;

- *inspectoratele teritoriale de regim silvic și de vânătoare* sunt transformate în *comisariate de regim silvic și cinegetic* și rămân în subordinea ministrului mediului și schimbărilor climatice, fără legătură ierarhică cu DAPP, în cadrul căruia funcționează celelalte direcții componente ale autorității centrale pentru silvicultură.

În acest fel, capacitatea de control a autorității publice centrale care răspunde de silvicultură a fost redusă drastic. Din 23 de posturi, au mai rămas 10 posturi de inspectori, din care 8 pe regim silvic și 2 pe vânătoare. Probabil se consideră că autoritatea publică este exercitată și de inspectoratele de regim silvic și de vânătoare, dar se pierde din vedere faptul că însăși aceste entități trebuie controlate, iar atunci controalele pot scoate la iveală complicități multiple.

La nivelul DAPP, prin HG nr. 342/2014 s-a integrat controlul regimului silvic în cadrul unei direcții funcționale privind managementul resurselor forestiere. În schimb, s-a organizat un compartiment separat de inspecție și management al resurselor cinegetice. Iar inspectoratele teritoriale de regim silvic și de vânătoare rămân tot în subordinea ministrului mediului și schimbărilor climatice.

Trebuie menționat că însăși capacitatea administrativă și de control a *inspectoratelor teritoriale de regim silvic și de vânătoare (comisariatelor de regim silvic și cinegetic)* este drastic diminuată în raport cu normativele legale. Astfel, conform art. 9(4) din *Legea nr. 46/2008 – Codul Silvic*, „Pentru o suprafață de cel mult 12.000 ha fond forestier în cadrul structurilor teritoriale de specialitate ale autorității publice centrale ce răspunde de silvicultură trebuie încadrat un inginer silvic”. În raport cu acest normativ, deficitul de personal la inspectoratele teritoriale de regim silvic și de vânătoare este următorul:

Nr. crt.	ITSRV	Fond forestier -ha-	Necesar ingineri silvici	Organigramă	Posturi neocupate	Deficit
1	BRAȘOV	1.052.931	88	60	5	33

2	BUCUREȘTI	184.407	15	20	7	2
3	CLUJ NAPOCA	817.508	68	44	3	27
4	FOCȘANI	580.014	48	39	7	16
5	ORADEA	589.187	49	45	3	7
6	PLOIEȘTI	543.694	45	43	1	3
7	RM. VÂLCEA	807.078	67	45	6	28
8	SUCEAVA	1.119.370	93	68	5	30
9	TIMIȘOARA	830.236	69	40	2	31
	TOTAL	6.524.425	544	404	39	179

Sursa: Date furnizate de DAPP pentru anul 2012

Cu un deficit de 179 de posturi față de normativele legale capacitatea administrativă și de control a inspectoratelor este considerabil diminuată. S-a ajuns ca pentru un post de control prevăzut în organigramă să revină în medie 30.000 ha fond forestier, iar în unele cazuri, chiar 50.000 ha. Dacă se are în vedere că pentru controalele forestiere se formează echipe de cel puțin doi inspectori, suprafața ce trebuie acoperită se situează între 60.000 și 100.000 ha. Așa se explică faptul că prin controalele efectuate în fiecare an nu se depășește proporția de cca 20% din suprafața fondului forestier.

În concluzie, guvernele care s-au succedat de-a lungul celor 20 de ani nu și-au asumat o politică coerentă și consecvență în domeniul silviculturii. Autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură nu a fost reprezentată la nivel politic înalt, fiind plasată la periferia preocupărilor unor ministere care nu i-au înțeles rolul și nici specificitatea. Reorganizările extrem de frecvente au făcut ca regulă de bază a funcționării să fie provizoriul perpetuu, iar schimbările la nivelul decidenților politici (miniștri, secretari de stat) au transformat prioritățile de moment în „obiective strategice”. Diversele formule de organizare au eșuat în organigrame nefuncționale, care nu au integrat într-o structură de autoritate bine definită atribuțiile de planificare strategică, de reglementare, de management forestier și de control. Serviciile deconcentrate ale autorității publice centrale care răspunde de silvicultură au fost constituite târziu, iar după constituire au fost subordonate altor autorități care nu aveau nici o legătură cu silvicultura. Au fost perioade în care autoritatea pentru silvicultură avea în sarcină îndeplinirea unor atribuții, dar nu avea aparat teritorial prin care să le pună în practică. S-a pierdut din vedere faptul că activitatea de control nu are ca finalitate numai sancțiunea. Personalul insuficient, atât la nivel central cât și la nivel local, ca urmare dimensionării arbitrare a statelor de funcții și disfuncționalităților organizatorice, au lipsit autoritatea pentru silvicultură de cel mai important atribut al său – exercitarea autorității statului în domeniul silviculturii – devenind, în fapt, un sistem administrativ birocratic, departe de ceea ce înseamnă managementul superior al unui domeniu. Consecințele acestei stări de fapt sunt vizibile în întreg sectorul forestier.

3. Sistemul informațional integrat cu privire la vegetația forestieră și la circulația materialului lemnos

Îndeplinirea atribuțiilor conferite de lege autorității publice centrale nu este posibilă în absența unui sistem informațional integrat cu privire la vegetația forestieră de pe teritoriul țării și la circulația materialului lemnos provenit din exploatarea forestieră. Lipsa unei informații certe și actuale nu permite fundamentarea deciziilor de politică și management forestier și nici eficientizarea controlului regimului silvic și de prevenire a introducerii în piață a lemnului cu proveniență ilegală. De asemenea nu este posibilă îndeplinirea obligațiilor asumate de România prin semnarea și ratificarea unor tratate internaționale, precum și a celor care derivă din regulamentele și directivele europene.

Analiza de față s-a concentrat asupra a trei componente de bază ale acestui sistem:

- Inventarul Forestier Național (IFN),
- Sistemul de Urmărire a Masei Lemnoase (SUMAL),
- Sistemul informațional suport de asistare a deciziilor de gestionare durabilă a ecosistemelor forestiere (Forest InfoRom).

3.1. Inventarul Forestier Național

În majoritatea țărilor europene *IFN* furnizează informațiile referitoare la resursele forestiere și la indicatorii de caracterizare a acestora. După anul 1990, a crescut considerabil nevoia de informații despre păduri (stocarea carbonului, diversitatea biologică, relațiile cu alte terenuri) care trebuie raportate organismelor internaționale: *FAO, Conferința Ministerială pentru Protecția Pădurilor în Europa – Forest Europe, Convenția Cadru a Națiunilor Unite privind Schimbările Climatice, Convenția pentru Diversitatea Biologică* etc. În consecință, *IFN* – urile și-au extins aria de cuprindere, devenind instituții complexe, însărcinate să desfășoare la nivel național activități de colectare, gestionare și analiză a informațiilor privind ecosistemele forestiere, să publice rezultatele analizelor respective și să întocmească studii/scenarii privind evoluția/dezvoltarea sectorului forestier, care să fie utilizate în procesele de elaborare a politicilor forestiere și de cooperare intersectorială.

În Europa, primele state care au realizat *IFN-uri* pe baza eșantionajului sistematic au fost țările nordice (Norvegia, Finlanda, Suedia) cu aproape un secol în urmă. Țările central europene au început inventarierea sistematică a pădurilor după cel de-al doilea război mondial. Țările est – europene au trecut la *IFN* statistic după 1990, prin abandonarea sistemului inventarierii pe bază de amenajamente silvice, specifice proprietății unice a statului asupra pădurilor. Spre exemplu, în Cehia primul ciclu *IFN* s-a desfășurat în perioada 1994-2004.

În România, *IFN* s-a făcut pe baza amenajamentelor silvice de către *ICAS* în anii 1956, 1965, 1973, 1980 și 1984 (ultimul inventar). După 1984 nu s-a mai făcut

nici un IFN. După 1990, politica gestiunii durabile a pădurilor a fost înlocuită de politica retrocedărilor cu orice preț (multe ilegale), a tăierilor ilegale, fără control al respectării regimului silvic și a plasării pe piața neagră a unei cantități uriașe de masă lemnoasă la prețuri infime în comparație cu prețurile reale, conducând la pierderi economice considerabile.

La nivel central, s-au pierdut peste 20 de ani în discuții sterile, deși era evident că *IFN* nu mai putea fi realizat pe bază de amenajament, deoarece:

- mari suprafețe de pădure retrocedate nu mai aveau amenajamente silvice și nici contracte de administrare/prestări servicii silvice;
- amenajamentele silvice furnizează informații numai pentru fondul forestier național, nu și despre vegetația forestieră din afara acestuia;
- metodele folosite anterior nu asigurau un mod omogen de obținere a informațiilor, întrucât se bazau pe evaluări indirecte a creșterii în volum a arborilor și pe proceduri relative de actualizare a datelor amenajistice;
- amenajamentele nu furnizau informații despre stocarea carbonului, biodiversitate, relații cu alte terenuri.

Într-o astfel de situație, informațiile disponibile în prezent nu reflectă o realitate certă, ci o realitate trecută, ajustată prin metode empirice. Se întocmesc rapoarte cu privire la starea pădurilor, se elaborează statistici, se fac analize docte pe baza acestora, dar nimeni nu știe care este situația de fapt.

Abia în anul 2006 s-a luat decizia de elaborare a unei metodologii de inventariere statistică a tuturor resurselor forestiere din țara noastră și realizarea primului *IFN*, similar celor din țările membre ale *Uniunii Europene* cu păduri asemănătoare celor din țara noastră.

Astfel, între *Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale* și *ICAS* s-a încheiat *Contractul nr. 90/22.06.2006*, prin care institutul s-a angajat să realizeze Inventarul Forestier Național până la 30.11.2010. Datorită sincopelor în finanțare, *ICAS* a realizat primul ciclu al *IFN* din țara noastră cu întârziere, cheltuielile totale fiind de 27.220 mii lei. Rezultatele nu au fost încă publicate, dar în prezent sunt disponibile pentru autoritatea centrală care răspunde de silvicultură.

Pe lângă informațiile brute colectate din suprafețele de probă, baza de date cuprinde și aproximativ 120.000 de tabele, ce caracterizează resursa forestieră a României prin prisma unei multitudini de parametri.

Totuși considerăm că misiunea realizării IFN nu a fost încheiată. Realizarea IFN nu este un scop în sine ci trebuie să devină un instrument pentru luarea deciziilor, fapt pentru care trebuie parcursă și faza de analiză și de simulare a diferitelor opțiuni de politici și strategii forestiere. Autoritatea centrală pentru silvicultură nu și-a definit încă nevoile și nici nu s-au stabilit mecanisme de furnizare a informațiilor către beneficiarii interesați. În fond, IFN este un instrument de fundamentare a deciziilor în domeniul forestier și nu

o colecție de date cu relevanță strict științifică. Valorificarea rezultatelor IFN trebuie să devină o prioritate pentru autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură.

Ignorându-se dispozițiile legale, dar și plusul de informație generat de succesiunea ciclurilor IFN, nu s-au asigurat finanțările pentru începerea ciclului II al IFN. Abia la sfârșitul lunii noiembrie 2013 s-a încheiat un *Acord – cadru* între *MMSC* și *ICAS*, în valoare de 26.907.258 lei, pentru ciclul 2013-2018 al IFN.

O comparație cu situația în plan internațional relevă faptul că efortul statului de cca. 6 milioane euro în 5 ani pentru realizarea unui ciclu IFN este destul de mic în raport cu beneficiile aduse de realizarea continuă, așa cum prevede legea, a IFN – urilor. Spre exemplu, în Austria, o țară care are de trei ori mai puține păduri și cu o rețea de drumuri forestiere ce asigură accesibilitatea mult mai mare decât în cazul României, realizarea unui ciclu de IFN costă în medie 10 milioane euro.

Realizarea primului IFN în România după standardele europene precum și necesitățile de transmitere a informațiilor către organismele internaționale în formatul cerut de acestea a scos în evidență și necesitatea eliminării unor inadvertențe din legislația silvică internă cum ar fi:

- renunțarea la împărțirea vegetației forestiere în fond forestier național și vegetație din afara acestuia;
- tratarea după principii unitare a întregii vegetații forestiere, România având (cel puțin scriptic) peste 1.000.000 ha vegetație forestieră în afara fondului forestier național;
- adoptarea definiției internaționale a pădurii etc.

În concluzie, după 25 de ani de absență al oricărui inventar al vegetației forestiere, România a realizat primul ciclu IFN după standarde internaționale. Primul ciclu nu se poate, însă, considera încheiat decât după valorificarea rezultatelor și transmiterea lor pe nivele decizionale și către opinia publică. Este necesară evitarea oricărei sincope în finanțarea ciclurilor următoare ale IFN.

3.2. Sistemul de urmărire a masei lemnoase

Prin *Legea nr. 400/2003* s-a ratificat *Acordul de Împrumut dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare*, în sumă de 25 milioane USD, pentru finanțarea *Proiectului de dezvoltare forestieră (PDF)*. Una din componentele proiectului, în valoare de 2 milioane USD, viza realizarea unui sistem informațional integrat pentru sectorul forestier. În iunie 2007 s-a obținut acordul Băncii pentru finanțarea unui modul privind realizarea *Sistemului de Urmărire a Masei Lemnoase (SUMAL)*, în valoare de 40.000 USD, care nu fusese cuprins inițial în proiect, dar care se subsuma acestuia.

Din componența de 2 milioane USD, aferentă sistemului informațional integrat pentru sectorul forestier, nu a rămas funcțional și implementat decât

sistemul SUMAL. Restul modulelor nu au fost implementate niciodată, fapt pentru care cheltuielile aferente acestora nu și-au dovedit eficiența.

Deși trecuseră mai bine de 15 ani de la începutul procesului de retrocedare a pădurilor, studiile și analizele întreprinse, dar mai cu seamă realitatea însăși evidențiau lipsa de eficiență a tuturor încercărilor de a limita fenomenul tăierilor ilegale. Acest fenomen a proliferat pe întreaga perioadă de după 1990, cu efecte negative complexe dintre care menționăm:

- brăcuirea, exploatarea nesustenabilă, tăierile rase pe suprafețe întinse sau chiar defrișarea vegetației forestiere, cu efectele binecunoscute pe linie de mediu prin pierderea funcțiilor de protecție a pădurilor;
- valorificarea slabă a masei lemnoase, prin dezvoltarea unei piețe negre a lemnului, pe care se practica prețuri mult inferioare prețurilor reale;
- afectarea mediului concurențial din industria lemnului, prin numeroși agenți economici obscuri (firma și gaterul), care prelucrau lemnul de proveniență ilegală, imprimând pieței un comportament atipic, inadecvat realizării unor investiții serioase;
- proliferarea micilor agenți economici de exploatare forestieră, cu dotare tehnică și instruire silvică precare, dar care „gestionau” mai bine relațiile informale la nivel local;
- degradarea mediului de afaceri din industria lemnului prin controale administrative excesive (și uneori selective), impuse de stat în încercarea de a combate a tăierilor ilegale;
- deteriorarea culturii organizaționale în sectorul forestier și a relațiilor interprofesionale între proprietarii de păduri, structurile silvice de administrare și agenții economici de exploatare forestieră.

De asemenea, lipsa informațiilor pertinente cu privire la resursa forestieră, la care se adaugă lipsa de informații de pe piața lemnului constituia, și constituie încă, un impediment major în fundamentarea unor decizii realiste în sectorul forestier.

În aceste condiții, necesitatea realizării unui sistem informatic integrat, care să furnizeze informații referitoare la întreg circuitul materialului lemnos (de la exploatare până la prelucrarea finală sau export) se impunea de la sine.

Eficacitatea unui astfel de sistem constă în realizarea controalelor încrucișate, binecunoscute în mediul de control pentru eficiența lor. Compararea intrărilor cu ieșirile și cu evoluția stocurilor pe întreg circuitul masei lemnoase, începând cu punerea în valoare (APV), care reprezintă actul de certificare a provenienței legale a masei lemnoase, cu identificarea parcelei în care s-a făcut exploatarea, scoate în evidență fluxurile de lemn intrate ilegal în sistem. Această funcție a sistemului nu poate fi realizată prin controale punctuale clasice, deoarece resursele ce ar trebui alocate ar fi imense, iar interesele obscure și corupția nu ar fi eliminate.

Așa cum s-a arătat mai sus, obiectivul major al sistemului SUMAL este urmărirea provenienței legale a masei lemnoase care intră în circuitul economic, începând cu punerea în valoare, continuând cu exploatarea și comercializarea lemnului, precum și agregarea de date statistice sintetice privind resursa forestieră exploatată și introdusă pe piața lemnului.

Obiectivul general se împarte pe obiective specifice fiecărei activități, după cum urmează:

1. Pe linie de punere în valoare a masei lemnoase:

- statistica masei lemnoase pusă în valoare pe proprietar, administrație silvică, tip de lucrări și pe unitate amenajistică, astfel încât să se compare prevederile amenajamentelor silvice cu lucrările efectuate, să se evalueze performanțele administrațiilor silvice în aplicarea regimului silvic, să se identifice proprietarii care forțează posibilitatea pădurii și cei care nu valorifică resursele de masă lemnoasă;

- statistica masei lemnoase pusă în valoare ca resursă disponibilă pe specii și sortimente (categorii dimensionale);

- evaluarea cât mai precisă a masei lemnoase – calcul APV certificat și imposibil de falsificat – având în vedere importanța APV-ului în relațiile dintre proprietarii de pădure – administratori - agenți de exploatare.

2. Pe linie de exploatare a masei lemnoase:

- calculul rezultatelor exploatării partizilor și compararea cu prevederile APV;

- verificarea exploatării partizilor în perioadele autorizate;

- verificarea eliberării documentelor de proveniență primare a masei lemnoase în limita APV-urilor și a perioadelor autorizate pentru exploatare și transport;

- statistica masei lemnoase exploatate (transportate), pe specii și sortimente;

- colectarea datelor primare pentru alcătuirea cazierului tehnic de exploatare al agenților economici – respectarea perioadelor și termenelor autorizate, pagube produse în parchete, sancțiuni.

3. Pe linie de comercializare a masei lemnoase:

- urmărirea provenienței legale a masei lemnoase comercializate;

- statistica masei lemnoase utilizate, pe ramuri ale industriei lemnului;

- statistica import – export de masă lemnoasă.

4. Pe linie de control al circulației masei lemnoase și al agenților economici care prelucrează și comercializează masa lemnoasă:

- urmărirea provenienței legale a masei lemnoase comercializate, prin evidența fiecărei gestiuni de masă lemnoasă (pentru fiecare depozit considerat o gestiune separată pentru diverse sortimente de lemn brut și cherestele – pe baza înregistrării intrărilor și ieșirilor, a proceselor verbale de sortare și transformare a masei lemnoase);

- semnalarea situațiilor posibil frauduloase (controlul utilizării documentelor de proveniență cu regim special);

- eficientizarea controlului.

Avantajele constau și în faptul că sistemul se va baza pe documentele care se completează în prezent în mod obișnuit (obligatorii) pentru evaluarea, exploatarea, transportul și comercializarea masei lemnoase, fără a introduce obligații suplimentare agenților economici sau administrațiilor silvice. Vor fi eliminate dintre obligațiile agenților economici raportările, situațiile, verificările care se pot obține prin integrarea tuturor informațiilor menționate în acest sistem.

Lucrările de analiză și proiectare a sistemului SUMAL au început în luna august 2007, iar programele aferente aplicațiilor SUMAL OCOL (destinată structurilor silvice de administrare) și SUMAL AGENT (destinată operatorilor economici de exploatare, comercializare și transformare a materialului lemnos) au fost realizate în perioada ianuarie – septembrie 2008. Lansarea celor două aplicații s-a făcut fără o testare prealabilă și fără o pregătire a utilizatorilor. Dacă realizarea celor două aplicații a durat 8 luni, elaborarea actelor normative în baza cărora puteau fi implementate (*HG nr. 996/2008 și Ordinele ministrului nr. 583 și 584/2008*) a durat un an și jumătate. Noile reglementări cuprindeau termene precipitate, nerealiste, dar aveau meritul de a fi construit cadrul juridic pentru funcționarea SUMAL-ului.

Sintetic aceste reglementări impuneau:

- obligativitatea folosirii SUMAL de către toți operatorii economici aflați pe circuitul lemnului;
- un nou model pentru documentele de transport și reguli de gestionare a acestora, menite să identifice firmele care le puneau în circulație;
- confiscarea pe loc a materialului lemnos transportat fără documente de însoțire sau cu documente în care nu se specifica data, ora și proveniența;
- evidența gestionară a depozitelor de sortare sau procesare a materialului lemnos;
- transformarea registrului de intrări – ieșiri într-un registru „de poartă”, în care se înregistra numărul mașinii, numărul avizului de expediție și cantitatea de material lemnos intrată și ieșită;
- sancționarea primirii de material lemnos fără a se înregistra intrarea etc..

Cu toate că proiectul a fost lansat fără o suficientă pregătire prealabilă, fără suport în utilizare și fără testări în teren, iar perioada de lansare s-a suprapus cu cea de schimbare a documentelor cu regim special, majoritatea agenților economici foloseau aplicația SUMAL AGENT, iar ocoalele silvice private aplicația SUMAL OCOL (*RNP* folosea propriul sistem bazat pe calculul APV –urilor, luând în considerare seriile de volume, deși conform noilor reglementări utilizarea SUMAL OCOL era obligatorie pentru toți administratorii de păduri). Testarea și corecturile s-au făcut „pe viu”, fapt ce a alimentat curentul contestatarilor.

La finele anului 2008 s-a schimbat guvernarea, iar numirea subsecretarului de stat responsabil cu pădurile s-a făcut abia în aprilie 2009, timp în care activitatea de coordonare a silviculturii a fost blocată. SUMAL-ul funcționa în virtutea inerției. Energiile erau consumate în reorganizarea administrației, soarta proiectelor ieșind din agenda de prioritate.

Noul subsecretar de stat a lansat noi runde de consultări politice. După trei luni de dezbateri aprinse, s-a ajuns la concluzia că proiectul SUMAL trebuie continuat, stabilindu-se și coordonatele noii dezvoltări. Dar, după o lună, se desființează *Unitatea de Management a Proiectului de dezvoltare forestieră*, ca urmare a încheierii proiectului finanțat prin *Acordul de împrumut* ratificat prin *Legea 400/2003*. Negocierile dintre *Banca Mondială* și *Ministerul Agriculturii* vizând preluarea mentenanței și dezvoltării SUMAL de către UMP Makis (un alt proiect în derulare la acea dată) au eșuat.

SUMAL a rămas fără finanțare din luna octombrie 2009. Mai mult decât atât, din 2010 pădurile au fost mutate la *Ministerul Mediului*. Compartimentul specializat pentru SUMAL a fost desființat, nefiind prevăzut în organigrama noului minister, iar calculatoarele care gestionau SUMAL și baza de date au fost lăsate la *Ministerul Agriculturii*. Abia după un an a găsit *Ministerul Mediului* un spațiu care, însă, s-a dovedit a fi impropriu funcționării echipamentelor, ca urmare a presiunii *Ministerului Agriculturii*, care revendica spațiul alocat pentru utilizare proprie. Investițiile realizate din împrumuturi externe în echipamente, investițiile făcute de agenții economici pentru cuplarea *on - line* la baza de date centrală, dar mai ales investițiile în softuri și deprinderi în utilizarea sistemului au fost abandonate și, odată cu ele, și scopul pentru care a fost creat SUMAL. Singura soluție găsită de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură și de *Ministerul Mediului*, în cadrul căruia ființează, a fost încheierea unui contract de prestări servicii cu o persoană fizică autorizată, care să asigure mentenanța sistemului și up-grade - urile strict necesare. Chiar și așa, nu s-au găsit bani pentru reînnoirea contractului din 2012, decât spre sfârșitul anului 2013. Dacă sistemul mai funcționează încă, se datorează inerției și pasiunii unor persoane. **Administrația nu are capacitatea de a gestiona un sistem indispensabil atenuării fenomenului tăierilor ilegale de masă lemnoasă, alocarea câtorva milioane din buget dovedindu-se un obstacol de netrecut.**

În momentul de față, sistemul SUMAL este folosit la nivel local (ocoale silvice și operatori economici), teritorial (*ITRSV*- uri) și la nivel central (autoritatea publică pentru silvicultură), fiind însă aplicate numai funcțiile de evaluare a lemnului recoltat, de evidență gestionară a materialelor lemnoase și (parțial) de control.

Funcțiile de statistică nu sunt valorificate, deși datele primare sunt stocate în baza de date. Până acum, beneficiarii, printre care și autoritatea centrală pentru

silvicultură, nu și-au manifestat interesul și nu au fost în măsură să-și definească nevoile. De asemenea, au rămas în așteptare o serie de servicii client cum ar fi:

- unificarea calculelor APV și difuzarea utilităților derivând din acel calcul;
- interogările și rapoartele solicitate de control;
- editarea rapoartelor de alertă atunci când sistemul depistează anomalii în fluxurile de circulație a materialului lemnos necesare controlului;
- diferențierea nivelului de acces în concordanță cu structurile instituționale;
- interconectarea cu alte baze de date: *Imprimeria Națională* (pentru documentele cu regim special), *Registrul Comerțului*, *ANAF* etc.

Conform art. 3 lit. b din OM nr. 583/2008, unitatea centrală a sistemului SUMAL trebuia gestionată de o structură silvică specializată, în subordinea conducătorului autorității publice centrale care răspunde de silvicultură. Și aceasta a fost desființată prin trecerea la Ministerul Mediului.

Începând cu 03.03.2013, a intrat în vigoare *Regulamentul (EU) nr. 995/2010 de stabilire a obligațiilor ce revin operatorilor care introduc pe piață lemn și produse din lemn*.

Regulamentul prevede la art. 4 că operatorii care introduc pe piață lemn și produse din lemn au obligația:

- de a nu introduce pe piață lemn recoltat ilegal și nici produse derivate din acesta;
- de a utiliza un sistem prin care să se asigure că lemnul introdus pe piață are proveniență legală numit sistem *due – diligence*;
- de a menține și evalua periodic sistemul *due-diligence* pe care îl folosește, în cazurile în care acest sistem nu este introdus de o organizație de monitorizare.

În aliniatul (3) al aceluiași articol se face precizarea:

”Mecanismele existente de supraveghere prevăzute de legislația națională și orice mecanism voluntar de control al lanțului de aprovizionare, care îndeplinește condițiile prezentului regulament, pot fi utilizate ca bază pentru sistemul due-diligence”.

Art. 5 din Regulament stabilește obligația de a se asigura *trasabilitatea*, în sensul că orice operator/comerciant trebuie să fie în măsură să identifice furnizorii de lemn/produse din lemn și beneficiarii cărora le-au furnizat. Prin funcția de *trasabilitate* se asigură posibilitatea identificării oricărui lanț de comercializare, începând cu sursa de recoltare a masei lemnoase și terminând cu beneficiarul final.

Sistemul *due-diligence* este definit la art. 6 și cuprinde următoarele elemente:

• Măsură și proceduri care permit accesul la următoarele informații: specia de arbori, țara sau zona națională de recoltare, cantitatea, denumirea și adresa furnizorului, denumirea și adresa beneficiarului, documente sau alte informații din care să rezulte că lemnul și produsele din lemn au proveniență legală.

• Proceduri de evaluare a riscului ca operatorul să introducă pe piață lemn recoltat ilegal care trebuie să aibă în vedere următoarele criterii:

- garantarea respectării legislației aplicabile;
- prevalența recoltării ilegale a anumitor specii;
- prevalența recoltării ilegale în anumite zone de recoltare;
- complexitatea lanțului de aprovizionare, etc.;
- proceduri de atenuare a riscurilor identificate.

Conform *art. 8*, controlul respectării de către operatori a sistemului *due-diligence* poate fi efectuat și de organizații de monitorizare (acreditate la nivel european), care se află sub controlul autorității naționale competente.

La *art. 10* din *Regulament* care prevede că:

- autoritatea națională competentă efectuează controale pentru a se asigura că operatorii economici respectă obligațiile de a nu introduce pe piață lemn tăiat ilegal și că au sisteme *due-diligence* capabile să detecteze astfel de practici;
- controalele trebuie desfășurate în baza unor planuri revizuite periodic urmând o abordare bazată pe riscuri;
- controalele pot include examinarea sistemului *due-diligence* sau verificări prin sondaj pe teren;
- controalele pot aplica sancțiuni, printre care: amenzi proporționale cu prejudiciul produs, sesizarea organelor de cercetare penală, confiscarea materialului lemnos aflat în delict, interzicerea comercializării lemnului și a produselor din lemn pentru operatorii care introduc pe piață lemn tăiat ilegal.

Din cele arătate mai sus, **rezultă că baza aplicării *Regulamentului UE nr. 995/2010* o constituie tocmai sistemul SUMAL**. Dar acest sistem, după cum s-a menționat anterior, nu are nici administrator (compartiment specializat la nivelul autorității publice centrale ce răspunde de silvicultură) și nici servicii minime de mentenanță.

De aproape 6 ani de când există SUMAL-ul, nu s-a reușit de către autoritate să se finalizeze modulul de avertizări pentru depistarea din timp a tăierilor ilegale de masă lemnoasă și a introducerii acestora pe piața lemnului. De asemenea nu s-a elaborat modulul de situații statistice care ar fi permis identificarea riscurilor și a zonelor cu risc ridicat, nu a fost implementat modulul de control al rezultatelor exploatării, nu s-a întocmit balanța de intrări-ieșiri etc. deși sistemul SUMAL are stocate informațiile brute introduse de ocoalele silvice și agenții economici.

Totodată, ministerul de resort a stabilit măsuri de aplicare a *Regulamentului (UE) nr. 995/2010*, al Parlamentului European și al Consiliului Europei după numai patru ani de la emiterea acestuia, prin *HG nr. 470/04.06.2014 pentru aplicarea normelor referitoare la proveniența, circulația și comercializarea materialelor lemnoase*.

Folosirea datelor furnizate de SUMAL numai post factum este inefficientă. Pădurea a fost tăiată ilegal și cantități considerabile de lemn provenite din aceste

tăieri au fost introduse pe piață. Marii procesatori de lemn, care și-au dezvoltat capacități de procesare considerabile în România, își acoperă intrările de lemn prin documente care creează aparența unor proveniențe legale, argumentând că nu este treaba lor să identifice ilegalitățile din lanțul de aprovizionare.

Dar, odată cu intrarea în vigoare a *Regulamentului (UE) nr. 995/2010*, procesatorul este obligat să se asigure că nu introduce pe piață lemn ilegal, punând în practică un *sistem due-diligence*.

Dacă ar fi existat *modulele de avertizare*, după primele raportări lunare s-ar fi observat că există firme care au ieșiri de lemn, fără să fi avut intrări.

Chiar și fără modul de avertizare SUMAL-ul a devenit un instrument indispensabil controlului. Datele stocate în sistem permit corelări de tip intrări/ieșiri și reconstituirea trasabilității, fapt ce conduce la identificarea agenților economici care introduc ilegal lemn în piață.

Având în vedere utilitatea sistemului SUMAL, sunt inacceptabile dezinteresul și pasivitatea autorității centrale în a crea condițiile de utilizare normală și de a-i dezvolta capabilitățile. Intrarea în vigoare a *Regulamentului (UE) nr. 995/2010*, care obligă autoritatea națională să creeze condițiile de aplicare a acestuia, impune o acțiune rapidă pentru integrarea SUMAL în *sistemul due-diligence*.

Riscul ca România să intre într-un nou scandal european, de data aceasta, pe tema lemnului tăiat ilegal, este iminent.

În concluzie, SUMAL-ul este un instrument eficace pentru controlul introducerii în piață a lemnului cu proveniență ilegală și constituie baza sistemului due-diligence prevăzut de Regulamentul (UE) nr. 995/2010.

3.3.Sistemul informațional suport de asistare a deciziilor de gestionare durabilă a ecosistemelor forestiere

Acest sistem este în fază de proiect și este finanțat în cadrul *Programului de Cooperare Elvețiano - Român*. Valoarea totală a proiectului este de 6,5 milioane CHF din care finanțarea statului elvețian este de 5,5 mil. CHF.

Proiectul vizează conceperea și implementarea unui sistem informațional complex, dinamic și interactiv, care va integra datele cu privire la proprietățile forestiere, tăierile rase grupate (ilegale), fondurile cinegetice, ariile naturale protejate, etc.

Practic, pe imaginea aeriană (satelitară) a terenului forestier se pot suprapune mai multe straturi de informații, cum ar fi: conturul proprietăților forestiere cu identificarea proprietarilor, conturul suprafețelor administrate de diferitele ocoale silvice cu identificarea administratorilor de păduri, unitățile amenajistice, unitățile de gospodărire etc. Informațiile vor putea fi accesate fie vizual, fie ca bază de date pentru diferite rapoarte. Sistemul va permite autorității centrale și serviciilor sale deconcentrate să vizualizeze și să identifice zonele în care se fac tăierile ilegale rase,

neregenerarea pădurilor în termenul legal de la tăierea unică sau definitivă, starea parchetelor după terminarea exploatarei etc.

Odată implementat, sistemul furnizează informații complementare informațiilor furnizate de IFN și de SUMAL, permițând monitorizarea permanentă a gestiunii fondului forestier.

În absența unor astfel de instrumente bazate pe tehnologii moderne fenomenul tăierilor ilegale nu poate fi ținut sub control. Ori, tocmai dezvoltarea unor astfel de instrumente nu a fost susținută, nici financiar și nici logistic.

4. Regenerarea pădurilor și creșterea suprafețelor împădurite

4.1. Regenerarea pădurilor

Începerea unui nou ciclu de viață a pădurilor, pentru asigurarea continuității acestora în îndeplinirea funcțiilor de protecție, economice și sociale presupune regenerarea terenurilor de pe care s-a recoltat masa lemnoasă, concomitent cu extinderea suprafețelor cu vegetație forestieră, prin împădurirea poienilor și golurilor neregenerate, a terenurilor degradate sau a celor agricole destinate înființării perdelelor de protecție. De asemenea, tot în categoria regenerărilor intră și lucrările de substituire și refacere a arboretelor slab productive, de consolidare a plantațiilor realizate în anii precedenți prin completări și de refacere a plantațiilor calamitate.

Regenerarea pădurilor se face pe cale naturală (regenerări naturale) sau pe cale artificială, prin împădurire. În silvicultura românească s-a promovat calea regenerărilor naturale, nu numai pentru faptul că este mai eficientă din punct de vedere financiar, ci și pentru faptul că acesta conservă genofondul valoros local.

Însă, regenerarea naturală nu înseamnă că terenul de pe care s-a extras masa lemnoasă trebuie abandonat, lăsând ca natura să-și urmeze cursul. Procesul de regenerare începe încă din faza de exploatare a masei lemnoase, prin aplicarea tratamentelor adecvate (tăieri succesive, tăieri progresive, tăieri grădinate și numai în situații bine determinate, tăieri rase), care să permită instalarea regenerării.

Neregenerarea și neîngrijirea arboretelor tinere conduce la restrângerea suprafețelor împădurite, la destructurarea și degenerarea pădurilor și, pe cale de consecință, la diminuarea funcțiilor de protecție, economice și sociale ale pădurii. Statistica fondului forestier național poate ascunde situații îngrijorătoare dacă nu este complementată de analize aprofundate asupra stării pădurii. În general, atenția a fost focusată pe tăierile ilegale de arbori. Fără îndoială, fenomenul este îngrijorător dar la fel de îngrijorător pentru destinele pădurii este fenomenul neregenerării și neîngrijirii arboretului tânăr. O pădure intrată în declin nu poate fi refăcută decât cu eforturi financiare considerabile și în perioade foarte lungi, de decenii sau chiar secole.

La nivel legislativ s-a încercat prevenirea unui astfel de fenomen, fiind reglementate o serie de obligații ale proprietarilor și administratorilor de păduri cu

privire la regenerarea acestora. Astfel, Codul silvic impune proprietarilor/administratorilor de păduri obligația de a regenera pădurile în cel mult două sezoane de vegetație de la executarea tăierii unice sau definitive și de a constitui **fondul de conservare și regenerare a pădurilor**, din care să se finanțeze lucrările de regenerare și de îngrijire a arboretelor.

Majoritatea regenerărilor în Fondul forestier național au vizat regenerarea terenurilor parcurse cu tăieri, împădurirea golurilor neregenerate, a poienilor stabilite în amenajamente a fi împădurite și a unor terenuri degradate introduse în acest fond.

În perioada 2005-2013, evoluția suprafețelor supuse procesului de regenerare se prezintă astfel:

Evoluția suprafețelor supuse procesului de regenerare (ha)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Regenerări total, din care:	27058	27554	22742	23184	22853	23734	25000	25727	23747
- Regenerări naturale	12669	12021	12026	11940	11891	13628	13501	14701	12631
- Regenerări artificiale, din care:	14389	15533	10716	11244	10962	10106	11499	11026	11116
1- în terenuri degradate	3546	5325	1947	2485	832	836	807	676	2034
- perdele forestiere	1	12	29	5	17	118	33	173	0

Sursa: Institutul Național de Statistică

Din analiza regenerărilor în Fondul forestier de stat și în cel aparținând altor deținători (respectiv unităților administrativ-teritoriale și proprietarilor privați) rezultă că, deși cel din urmă este mai mare, suprafețele supuse procesului de regenerare sunt de două ori mai mici decât în Fondul forestier de stat administrat de RNP.

Situația regenerărilor realizate în perioada 2010-2013 este redată în tabelul de mai jos:

**Regenerări, în perioada 2010-2013, în Fondul forestier de stat
și în cel al altor deținători de proprietăți forestiere (ha)**

Anul	2010	2011	2012	2013
A. Total regenerări în Fond forestier, din care:	23277	24257	24877	21739
- Regenerări naturale	13618	13501	14683	12631
- Regenerări artificiale	9659	10756	10194	9108
B. Regenerări în Fond forestier de stat – RNP, din care:	15209	15957	15966	16839
- Regenerări naturale	8849	8825	9680	10489
- Regenerări artificiale	6360	7132	6283	6350
C. Regenerări în Fond forestier alți deținători, din care:	8068	8300	8911	4900
- Regenerări naturale	4676	5003	2142	4676

- Regenerări artificiale	3624	3908	2758	3624
D. Procent regenerări în Fond forestier de stat din total regenerări	65,3	65,8	64,2	77,5
- Regenerări naturale	65,0	65,4	65,9	83
- Regenerări artificiale	65,8	66,3	61,7	69,8
E. Procent regenerări în Fond forestier al altor deținători din total regenerări	34,7	34,2	35,8	22,5
- Regenerări naturale	35,0	34,6	34,1	17
- Regenerări artificiale	34,2	33,7	38,3	30,2

Sursa: Institutul Național de statistică, RNP Romsilva

Cu toate că regenerarea pădurilor este esențială pentru asigurarea continuității acestora, în România nu există o inventariere a suprafețelor neregenerate în termenul legal de două sezoane de vegetație de la tăierea unică sau definitivă.

În special după intrarea în vigoare a *Legii nr. 247/2005*, care a statuat principiul "restituție în integrum", s-a extins practica frauduloasă de a se întocmi amenajamente și de a se încheia contracte de prestări servicii silvice cu unicul scop de a se pune în valoare masa lemnoasă și de a se autoriza exploatarea, după care, dacă nu mai există masă lemnoasă ce poate fi valorificată, se reziliază contractele de prestări servicii, iar amenajamentele sunt abandonate odată cu suprafețele de pădure.

Ca urmare, singura metodă practică a fost identificarea suprafețelor neregenerate prin campanii de teren, declanșate sporadic și cu o arie de cuprindere limitată. Chiar și în cadrul acestor campanii, acțiunile rămân de multe ori fără finalitate (aplicarea sancțiunilor prevăzute de lege), deoarece nu pot fi identificați proprietarii terenurilor neregenerate în termen legal. Principalele motive sunt: proprietarii nu cunosc amplasamentele proprietăților deoarece nu s-a făcut o punere în posesie pe teren așa cum prevede legea; proprietățile nu sunt grănițuite; nu au fost dezbătute succesiunile; vânzări succesive ale terenurilor forestiere, etc.

Suprafețele de pădure rămase neregenerate la finele anului 2013, ca urmare a tăierilor ilegale și a acțiunii factorilor biotici și abiotici în perioada 2000-2011
(ha)

	Total suprafețe goale	din care:		
		Regenerate natural	Împădurite	Ne-regenerate
Suprafețe afectate, total, din care:	27725	8110	3252	16433
- de tăieri ilegale	15122	6030	582	8510
- de factori biotici și abiotici (accidentale I și II)	12673	2080	2670	7923

Sursa: Centralizare date furnizate de ITRSV-uri

Având în vedere aspectele arătate, datele furnizate de *ITRSV-uri* cu privire la suprafețele neregenerate în termen legal, din Fondul forestier și din afara acestuia, sunt destul de relative și, în opinia noastră, considerabil subestimate.

Cu toată precauția ce trebuie avută în interpretarea acestor date, pot fi trase câteva concluzii certificate de cazuistica întâlnită pe teren, și anume:

- Aproape 60% din suprafețele afectate de tăieri ilegale și de acțiunea factorilor biotici și abiotici au rămas neregenerate. În cea mai mare parte aceste suprafețe de fond forestier nu mai pot fi recuperate decât prin împădurire ceea ce presupune eforturi financiare substanțiale. Deoarece tăierile ilegale de arbori au fost însoțite, în cvasitotalitatea cazurilor, de **neconstituirea fondului de conservare și regenerare**, împădurirea este puțin probabilă.

- Din totalul suprafeței regenerate, aproape 70% o reprezintă regenerările naturale. Aparent acest procent ar indica o situație favorabilă, chiar de dorit. În realitate cifrele reflectă faptul că terenurile au fost abandonate după recoltarea masei lemnoase. Regenerările naturale, neajutorate prin împăduriri și mai ales prin neefectuarea lucrărilor de îngrijire a viitoarelor arborete tinere, nu generează decât **păduri destructurate**.

Motivul invocat cel mai frecvent pentru neîmpădurire îl constituie lipsa de fonduri, însă această motivație nu are acoperire deoarece *Codul Silvic* prevede obligativitatea constituirii fondului de conservare și regenerare.

În general, harta neregenerărilor de pădure se suprapune peste cea a tăierilor ilegale, în urma cărora nu se constituie nici fondul de conservare și regenerare. Județele cele mai afectate de aceste fenomene sunt: Suceava, Bacău, Neamț, Maramureș, Mureș, Botoșani, Argeș, Dolj și Harghita.

Pentru a pune în evidență mecanismele (cu extindere foarte mare) prin care se ajunge la tăieri ilegale și la neregenerarea pădurii, prezentăm succint un caz petrecut recent în județul Argeș și aflat în cercetarea organelor competente.

Urmare aplicării *Legii nr. 247/2005* au fost retrocedate unor persoane fizice și obști mari suprafețe de pădure de pe raza ocoalelor silvice de stat Domnești, Mușătești și Vidraru. O mare parte din aceste suprafețe erau păduri de protecție deci, cu un regim de recoltare a masei lemnoase restricționat. Imediat după punerea în posesie, proprietarii au vândut terenurile forestiere sau masa lemnoasă la trei SRL-uri și administratorilor acestora.

Inițial, aceștia au încheiat contracte de prestări servicii cu ocoalele silvice de stat care administraseră pădurile anterior retrocedării și care aveau amenajamente silvice în vigoare ce prevedeau, în majoritatea cazurilor, tăieri de igienă și de conservare și nu tăieri de recoltare a produselor principale. Pentru a crea aparența legalității, firmele au contractat serviciile de întocmire a noi amenajamente silvice, (deși legea prevedea că pe perioada de valabilitate a unui amenajament silvic nu se poate întocmi un alt amenajament, care să acorde posibilitatea recoltării de produse

principale) și au schimbat unitățile silvice de administrare, încheind contracte de prestări servicii cu un ocol silvic privat. Cu complicitatea personalului silvic, dar și a unor responsabili locali, prin grave încălcări ale legislației în vigoare, cele trei firme au reușit să taie la ras 915 ha pădure (în cea mai mare parte pădure de protecție), rezultând un volum de 206.000 mc de lemn tăiați și transportați ilegal și un volum de 162.000 mc de produse accidentale, pentru care există suspiciunea că reprezintă tot tăieri ilegale mascate, prin acte de punere în valoare întocmite abuziv de ocolul silvic și neverificate de *ITRSV*. Dacă se ia în considerare numai volumul de lemn tăiat și transportat ilegal (exclusiv accidentalele) prejudiciul adus pădurii se ridică la 63 mil. lei. Cum era de așteptat, nu s-a constituit nici fondul de conservare și regenerare, care ar fi trebuit să fie de 34 milioane lei. După exploatarea și valorificarea masei lemnoase, cele 915 ha de pădure de protecție tăiate ras au fost părăsite. Din verificările în teren, rezultă că suprafețele tăiate în totalitate sunt brăzdate de drumuri de scos apropiat masă lemnoasă, executate pe pante de peste 30°, cu toate că normele tehnice prevăd executarea unor astfel de drumuri numai pe pante de până la 25°. **Aceste căi de scos apropiat, executate cu încălcarea normelor legale, prin derocări cu excavatoare și buldozere, constituie un real pericol de destabilizare a versanților de pe care s-a înlăturat și pădurea ce avea tocmai rolul de protecție a acestora împotriva eroziunii, torenților și avalanșelor.**

Prin exploatare nu s-a urmărit decât extragerea arborilor cu valoare economică, suprafețele exploatate fiind necurățate de resturi de exploatare, rămânând pe alocuri arbori și părți de arbori nevalorificați. Această stare a terenului împiedică reinstalarea regenerării naturale și constituie un real obstacol pentru eventualele lucrări de împădurire.

Un calcul estimativ scoate în evidență faptul că, la nivelul prețurilor actuale, fondurile necesare împăduririi celor 915 ha. depășește suma de 2,3 mil. euro.

Date fiind implicațiile acestui fenomen, se impune o reconsiderare a normelor legale în vigoare referitoare la regenerări.

Una din problemele de fond ale legislației actuale din domeniul forestier este nedefinirea clară a ceea ce înseamnă **prejudiciu adus pădurii**. În lipsa unei astfel de clarificări, în majoritatea cazurilor prejudiciul adus pădurii este interpretat ca un prejudiciu patrimonial, în dauna deținătorului pădurii. În această interpretare, atunci când faptele ilicite sunt făcute de proprietari sau de conivență cu aceștia, acestea nu mai sunt considerate ca reprezentând un pericol social, deoarece nu mai există o consecință patrimonială. Cu toate acestea, pădurea a fost prejudiciată în îndeplinirea funcțiilor sale, care au o întindere mult mai mare decât funcția economică.

De aceea atât prin prevederile *Constituției*, cât și prin deciziile *Curții Constituționale* a fost statuat principiul că dreptul de proprietate nu este un drept

absolut, el putându-se exercita în limitele prevăzute de lege. Stabilirea unor astfel de limite trebuie să se facă într-un sistem echilibrat de compensații și de sancțiuni nelegate strict de prejudiciile patrimoniale ale proprietarilor.

În gestionarea durabilă a pădurilor s-a statuat principiul permanenței acestora, pentru ca ele să-și îndeplinească (cu continuitate) funcțiile economice, sociale și de protecție. Din această perspectivă, fapta ilicită de a nu regenera pădurile nu poate fi limitată în abordare la prejudicierea intereselor proprietarului. Fără a mai vorbi de celelalte funcții ale pădurii, chiar dacă ne rezumăm numai la funcția economică, neregenerarea pădurii nu înseamnă numai prejudicierea interesului proprietarului, ci și ale societății, care se vede văduvită de o resursă ce poate asigura continuitatea unor industrii prelucrătoare generatoare de locuri de muncă și de produs intern brut.

Deși consecințele neregenerării pădurilor sunt considerabile, la art. 114 din Codul Silvic se prevede că fapta, deși este calificată drept infracțiune, are un pericol social redus, fiind sancționată cu amendă.

Mai mult decât atât, potrivit *Codului Silvic*, personalului silvic nu i s-a atribuit competența de a constata neîndeplinirea obligației proprietarului/administratorului de a efectua „lucrările de reîmpădurire și de completare a regenerărilor naturale (...) în termen de cel mult două sezoane de vegetație de la tăierea unică sau definitivă”, deși numai acesta deține expertiza unei astfel de constatări.

Prin urmare, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, personalul silvic nu are competența de a sesiza organele de urmărire penală în calitate de agent constator, ci numai pe aceea de a formula denunțuri penale, pe calea dreptului comun.

Neregenerarea pădurilor nu este reglementată de *Codul Silvic* nici măcar ca o circumstanță care ar putea conduce la majorarea sancțiunilor prevăzute de lege pentru faptele ilicite de înlăturare a vegetației forestiere de pe suprafețele de teren aparținând fondului forestier, sau din afara acestuia.

Din analiza rezoluțiilor pronunțate de parchete la sesizările personalului silvic din cadrul *ITRSV-urilor* cu privire la neefectuarea împăduririlor în cel mult două sezoane de vegetație, a rezultat că majoritatea sunt de neîncepere a urmăririi penale, motivate de lipsa fondurilor. Dar lipsa fondurilor este consecința nerespectării obligației legale de a constitui fondul de conservare și regenerare a pădurilor. Mai mult decât atât, în majoritatea cazurilor neconstituirea fondului de conservare și regenerare a pădurilor a fost precedată de înlăturarea ilicită a vegetației forestiere de pe suprafețe întinse de teren.

În contextul neregenerării pădurii este necesară și analiza reglementărilor cuprinse în art. 32 din *Codul Silvic*:

„(1) În cazul în care proprietarul nu își îndeplinește obligația prevăzută la art. 17 alin. (2) lit. c) [n.n.: neregenerarea pădurilor] din motive imputabile, autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, după somație, asigură, prin ocoale silvice sau prin societăți comerciale

atestare, executarea lucrărilor de împădurire și de întreținere, pe bază de deviz, până la închiderea stării de masiv, contravaloarea acestor lucrări fiind suportată de proprietar.

(2) Devizul lucrărilor prevăzut la alin. (1), întocmit de ocolul silvic sau de societatea comercială atestată și aprobat de unitățile teritoriale de specialitate ale autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, se comunică proprietarului.

(3) Devizul prevăzut la alin. (1), acceptat în mod expres sau necontestat de proprietar în termen de 30 de zile calendaristice, constituie temei pentru executarea lucrărilor de regenerare.

(4) Contravaloarea lucrărilor de regenerare efectuate și recepționate în conformitate cu devizul aprobat este suportată de la bugetul de stat, până la recuperarea creanței de la proprietar.

(5) Creanța prevăzută la alin. (4) se recuperează prin executare silită, potrivit procedurii de recuperare a creanțelor bugetare, cu prioritate asupra terenului regenerat.”

În primul rând, art. 32 se referă numai la proprietarii identificați sau care pot fi identificați. Ca urmare a lipsei de viziune a legilor de retrocedare a fondului forestier, dar și a aplicării lor defectuoase, s-a ajuns la situația paradoxală de a fi proprietari pe hârtie fără a se cunoaște în fapt amplasamentul proprietății și granițele acesteia. Aceste păduri, în fapt fără proprietari, au căzut primele victime tăierilor ilegale la ras sau brăcuite. O analiză amănunțită a regenerărilor de pe aceste suprafețe nu există, fiind numai identificări sporadice de suprafețe, dar cărora nu li se poate stabili proprietarul. Pentru aceste păduri legislația actuală nu prevede nici un fel de soluție. Pădurile fără proprietar au fost părăsite și de autorități. În aceeași categorie intră și pădurile, mai bine zis terenurile forestiere neregenerate sau cu regenerări naturale îndoielnice, ai căror proprietari sunt necunoscuți ca urmare a nedezbaterii succesiunilor sau a succesiunilor vacante, plecării în străinătate sau mutării domiciliilor, vânzărilor succesive neînregistrate la autoritățile publice etc. Nici pentru aceste terenuri legislația silvică nu prevede soluții.

În al doilea rând, art. 32 se referă la proprietarii care nu au regenerat pădurile din motive imputabile lor. În cele mai multe cazuri, proprietarii motivează că autori necunoscuți au tăiat pădurea și nu au fonduri din care să regenereze pădurea până ce autoritățile nu vor identifica făptașii și nu vor recupera de la aceștia prejudiciile aduse. Fără a nega faptul că există și astfel de cazuri, și nu puține, sunt la fel de numeroase și cele în care un motiv imputabil devine neimputabil, vinovăția fiind dificil de demonstrat.

În al treilea rând art. 32 prevede că împădurirea suprafețelor neregenerate de proprietari din motive imputabile proprietarilor se va face de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, din fonduri de la bugetul de stat, până la recuperarea creanței de la proprietar. Prevederea nu are nicio relevanță practică. Autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură nu este finanțată nici măcar pentru a susține împădurirea terenurilor degradate și crearea perdelelor de protecție. Prevederea are un caracter formal, declarativ, fără a institui un instrument practic și eficace de stopare a fenomenului de neregenerare a pădurilor.

În ipoteza că împădurirea s-ar face din fonduri bugetare, se prevede ca recuperarea creanței să se realizeze prin executare silită „cu prioritate asupra terenului regenerat”. Nici această prevedere nu are relevanță practică. Revenind la exemplul menționat din județul Argeș, este greu de acceptat faptul că autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură va găsi un cumpărător care să ofere cel puțin 2,3 mil. euro (recuperarea cheltuielilor de regenerare) pentru cele 915 ha de teren forestier regenerat, pe care s-a instalat o viitoare pădure de protecție exploatabilă peste 80-100 de ani, în condițiile restrictive impuse de grupa I funcțională.

ITRSV-urile de la Suceava și Timișoara au încercat să testeze eficacitatea art. 32 din *Codul Silvic*, dar s-au blocat din lipsa finanțării de la bugetul de stat.

În concluzie, în viziunea actuală a legislației românești și a autorităților publice, a nu asigura regenerarea pădurilor reprezintă o faptă cu pericol social ce poate fi sancționată cu o amendă, similar cu cazul „tulburării liniștii publice”. Dar, tulburarea viitorului pădurii și a șanselor generațiilor viitoare de a beneficia de funcțiile ei este o problemă care a fost complet ignorată.

Din cele arătate mai sus, opinăm că legislația cu privire la regenerarea pădurii trebuie revizuită în totalitate, într-o viziune mai largă, pornind de la definirea „prejudiciului adus pădurii”, în care să se includă și efectele neasigurării permanenței ei.

Un motiv des invocat în cazul neîmpăduririi în termen de două sezoane de vegetație în alt fond forestier decât al statului, administrat de *RNP*, este penuria de material săditor (puieți) cu proveniență genetică certificată, mai ales din speciile de rășinoase și quercinee (stejar). În momentul de față, la nivelul autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, nu se cunoaște cu certitudine dacă aceasta este o problemă reală sau una indusă artificial. Din această cauză, se impune efectuarea unui control tematic privind modul de folosire actual al suprafețelor care în momentul retrocedării au constituit terenuri forestiere ce au servit nevoilor de cultură silvică (pepiniere și plantaje) precum și în ceea ce privește situația actuală a rezervațiilor de semințe forestiere.

Un alt motiv invocat, în justificarea neregenerărilor în termen a suprafețelor forestiere, este degradarea acestora în urma ocupațiilor temporare.

Conform dispozițiilor *Codului Silvic*, agenții economici au obligația de a restitui terenurile forestiere în stare aptă de a fi regenerate prin împădurire. Unele controale efectuate prin sondaj au relevat faptul că întinse suprafețe de teren forestier au devenit inapte pentru împădurire, în special în urma exploatărilor petroliere și de extracție a minereurilor. Autoritatea centrală care răspunde de silvicultură nu a efectuat nici o analiză și nu dispune de o situație detaliată a amplitudinii acestui fenomen, deoarece consideră că responsabilitatea revine administratorilor de fond forestier. Pentru evaluarea cât mai exactă a situației și pentru formularea unei

strategii cât mai coerente, pentru viitor se impune ca autoritatea publică centrală pentru silvicultură să efectueze un control tematic pe acest subiect.

Din documentele prezentate de autoritatea publică care răspunde de silvicultură, rezultă că în problematica regenerărilor o situație specifică se înregistrează în terenurile forestiere din Delta Dunării și din zona inundabilă a Dunării (zona dig-mal, ostroave) și a Siretului.

Pădurile din Delta Dunării au fost create în anii '70, pe două categorii de terenuri: 17500 ha în zona de regim liber al apelor, cu rol de protecție a digurilor și malurilor și 5430 ha în incinte îndiguite, cu rol de producție de masă lemnoasă și de ameliorare a solului.

Pădurile au fost administrate de diferite structuri ale statului până în anul 1990, când au trecut în administrarea *SC Silvodelta SA*. În fapt, după această dată, pădurile nu au mai fost administrate în regim silvic. Masa lemnoasă a fost recoltată de pe 837 ha, fără a exista un plan de cultură și de refacere a pădurii.

În scopul punerii bazelor unei administrări în regim silvic și pentru a se intra în legalitate (legislația prevedea că unicul administrator al pădurilor statului este *RNP Romsilva*), în anul 2002 s-a adoptat *HG nr. 663 privind darea în administrarea Regiei Naționale a Pădurilor a unor terenuri ce constituie fond forestier național, proprietate publică a statului*, prin care pădurile sunt trecute în administrarea *RNP*.

În baza hotărârii Guvernului s-au transferat numai terenurile forestiere, pentru a fi în concordanță cu dispozițiile legale, fără a se fi transferat și infrastructura construită special pentru administrarea în regim silvic a pădurilor, formată din diguri, canale de colectare și scurgere a apelor, debarcadere, curți și cantoane silvice etc. Preluarea terenurilor forestiere, fără infrastructura de administrare, contrar scopului urmărit, a pus bazele prejudicierii patrimoniului statului și neadministrării în regim silvic a pădurii. La acest factor se adaugă și pășunatul abuziv din Delta Dunării, prin lăsarea animalelor libere (în semisălbăcie) care pășunează în fondul forestier, iar în timpul inundațiilor se retrag în incintele îndiguite, unde s-au creat pădurile de producție și ameliorare a solului. Astfel, în decurs de 10 ani suprafața terenurilor goale a crescut de la 837 ha la 3011 ha. Toate împăduririle efectuate sunt calamitate, neînregistrându-se nici un progres în regenerarea acestor păduri.

Până în prezent nu există nici o strategie de împădurire a suprafețelor goale existente. Cauza o reprezintă situația neclară a patrimoniului, dar și lipsa de conlucrare cu celelalte instituții abilitate ale statului sau cu factori care ar putea și ar trebui să asigure soluții tehnice și economice pentru regenerarea acestor suprafețe de fond forestier.

Datele statistice disponibile pun în evidență faptul că, indiferent ce suprafață ar fi reîmpădurită, în contextul actual al infrastructurii de administrare și fără o soluție tehnică și economică adecvată condițiilor specifice din Deltă și lunca Dunării,

suprafețele calamitate sunt la fel de mari, sporul real al suprafețelor regenerate fiind infim sau inexistent deși se cheltuiesc sume foarte mari pentru aceste lucrări.

O situație oarecum similară se înregistrează și în terenurile forestiere aflate în zona inundabilă și în ostroavele Dunării din Județele Brăila, Constanța, Teleorman, Olt, Dolj. Lipsa utilajelor adecvate pentru pregătirea terenurilor în condiții de umiditate excesivă, inundațiile prelungite și repetate, calamitarea frecventă a plantațiilor fac imposibilă lichidarea clasei de regenerare. Deși se cheltuiesc sume mari, suprafața de fond forestier neregenerată crește. Spre exemplu, în anul 2009 exista în fondul forestier de stat din județul Brăila o suprafață neregenerată de 920 ha. În anul 2010 s-a împădurit o suprafață de 220 ha, dar s-au calamitat 613 ha, astfel că suprafața aflată în clasa de regenerare a crescut la 1138 ha.

În multe din suprafețele neregenerate, precum și în unele suprafețe reîmpădurite și apoi calamitate, s-au instalat natural, în formațiuni compacte, specii de salcie, plop alb, anin și frasin de Pennsylvania, iar sporadic ulm, dud, arbuști etc. În golurile și poienile din fondul forestier din Lunca Dunării, inundate în mod repetat, s-au instalat natural specii arbustive în locul speciilor de arbori care ar fi trebuit să se instaleze corespunzător cu tipul natural fundamental de pădure.

Este evident că în condițiile actuale (modificări ale regimului hidrologic, deficit de fonduri, dotare tehnică neadecvată unor condiții specifice etc.), schemele de împădurire cu plop și salcie selecționată nu mai sunt adecvate. Prin urmare, se impune ca specialiștii în silvicultură din cadrul autorității centrale și din RNP să analizeze împreună cu ICAS posibilitatea adoptării unor soluții tehnice adecvate situațiilor din Lunca și Delta Dunării, referitor la instalarea, în mod natural, al altor specii arborescente decât culturile artificiale de plop și salcie selecționate, pe suprafețele afectate în mod repetat de inundații.

De asemenea, este necesară elaborarea unui program privind administrarea durabilă a zonei economice din Delta Dunării, care să instituie mecanisme de cooperare – coordonare ale instituțiilor implicate în gestionarea fondului forestier, în protecția mediului și în siguranța sanitar – veterinară.

4.2. Împădurirea în terenuri agricole degradate

România are în jur de **2,2 milioane ha de terenuri agricole degradate**, care nu mai sunt apte pentru o agricultură eficientă. Majoritatea acestor terenuri pot fi ameliorate prin împădurire ceea ce înseamnă că se dispune de un spațiu de extindere a suprafețelor cu vegetație forestieră ce poate fi inclusă, în bună măsură, în fondul forestier național.

Introducerea în circuitul forestier a celor 2,2 milioane ha terenuri degradate constituie un imperativ al oricărei politici forestiere, cel puțin din următoarele motive:

- condițiile de relief, de substrat litologic și de climă din România impun ca procentul de împădurire a suprafeței țării să se situeze între 36-40%; în prezent suprafața împădurită a țării este de 27,4%, cu 5 % mai mică decât media europeană;

- corectarea unor erori grave din trecut, prin care s-au defrișat peste 2 milioane ha de pădure, reducându-se gradul de împădurire de la 36-38% în sec. XIX la 27,4% în prezent;

- echilibrarea distribuției pădurilor pe zone de relief, întrucât în zonele de câmpie gradul de împădurire este foarte redus, iar această zonă este cea mai vulnerabilă la agresiunea factorilor de mediu;

- prin funcțiile lor de protecție, pădurile contribuie la ameliorarea condițiilor de mediu, cu efecte economice și sociale considerabile.

Pornind de la aceste considerente obiectivul de împădurire ce urmează a fi îndeplinit până în anul 2035 a fost stabilit prin lege. La art. 88 din *Codul Silvic* se prevăd următoarele:

„(1) Dezvoltarea fondului forestier și extinderea suprafețelor de pădure constituie o obligație și o prioritate națională, în vederea asigurării echilibrului ecologic la nivel local, național și global și se realizează prin Programul național de împădurire.

(2) Programul național de împădurire prevăzut la alin. (1) se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea autorității publice centrale care răspunde de silvicultură.

(3) Realizarea Programului național de împădurire prevăzut la alin. (1) se face prin lucrări de împădurire a terenurilor din afara fondului forestier național și a terenurilor cu destinație agricolă, în vederea îmbunătățirii condițiilor de mediu și a optimizării peisajului, a asigurării și creșterii recoltelor agricole, a prevenirii și combaterii eroziunii solului, a protejării căilor de comunicație, a digurilor și a malurilor, a localităților și a obiectivelor economice, sociale și strategice, urmărindu-se împădurirea unor terenuri cu altă destinație decât cea silvică, în suprafață de 2 milioane ha, până în anul 2035.”

Primul program național de împădurire a fost elaborat de către autoritatea centrală care răspunde de silvicultură în anul 2004 și prevedea împădurirea a 2,053 milioane ha până în anul 2035. Al doilea program național de împădurire, elaborat în anul 2010 (după apariția *Legii nr. 46/2008*), prevedea ca până în anul 2035 să se împădurească 422 mii ha (de aproape 5 ori mai puțin decât obiectivul fixat prin *Legea nr. 46/2008*). Acest program a fost actualizat în anul 2013, iar **obligația de împădurire, la orizontul anului 2035, a fost diminuată la 229,1 mii ha.**

Cu toate că era o obligație dispusă prin lege (cel puțin din anul 2008), Guvernul nu și-a asumat răspunderea pentru nici unul din aceste programe, deși i-au fost înaintate spre aprobare proiectele de hotărâri ale Guvernului întocmite de autoritatea centrală care răspunde de silvicultură.

În ceea ce privește **împădurirea terenurilor degradate în perioada 2005-2013**, situația se prezintă conform următorului tabel:

- mii ha -

	Total	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A. Prevederi programe										
Împăduriri în terenuri degradate, din care:	155,9	16	23	23,5	23,5	23,5	23,5	10,2	10,2	2,5
- Preluate de RNP de la ADS	20,4	3	3	3,5	3,5	3,5	3,5	0,2	0,2	0
- Aparținând altor deținători	135,5	13	20	20	20	20	20	10	10	2,5
B. Realizări										
Împăduriri în terenuri degradate, din care:	18,488	3,546	5,325	1,947	2,485	0,832	0,836	0,807	0,676	2,034
- Preluate în fd. forestier	10,052	3,506	3,879	1,333	0,429	0,267	0,498	0,097	0,017	0,026
- În afara fd. forestier	8,436	0,040	1,446	0,614	2,056	0,567	0,338	0,710	0,659	2,008

Sursa: DAPP

Conform programelor de împădurire prezentate în tabelul de mai sus, în perioada 2005-2013 s-a prevăzut împădurirea a 156 mii ha de terenuri degradate, din care s-au împădurit efectiv 18,5 mii ha, adică de 8,5 ori mai puțin. **Cu o medie anuală de împădurire de 2000 ha, cele 155.900 ha prevăzute a se împăduri până în anul 2035 se vor împăduri în următorii 78 de ani. Având în vedere că România are 2 milioane hectare de terenuri agricole degradate ce urmează să fie împădurite, luând în considerare același ritm de împădurire, ar fi necesari cca 1000 ani.**

Reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole, divizarea excesivă a proprietății funciare și aplicarea defectuoasă a legilor de fond funciar au generat condiții extrem de dificile pentru constituirea perimetrelor de ameliorare prin împădurire a terenurilor degradate. Principalele cauze care fac extrem de dificilă constituirea perimetrelor de ameliorare a terenurilor degradate sunt, în opinia noastră, următoarele:

- necunoașterea la nivelul unităților administrativ teritoriale a proprietarilor terenurilor ce urmează a fi incluse în perimetre de ameliorare;
- dezbateri succesoriale ale moștenitorilor nefinalizate;
- vânzări succesive ale proprietăților, fără a se cunoaște noii proprietari;
- plecarea proprietarilor sau a moștenitorilor din țară, fără a li se cunoaște adresele de reședință;
- inexistența planurilor cadastrale cu evidențierea proprietarilor și nedeschiderea cărților funciare;

- teama proprietarilor că prin împădurire și-ar pierde dreptul de proprietate asupra terenurilor;

- administrarea terenurilor împădurite presupune costuri pentru proprietari (contracte de administrare/prestări servicii cu ocoale silvice, elaborare amenajamente etc.), fără a genera venituri din exploatarea masei lemnoase decât după perioade lungi de timp.

Fără a găsi soluții acestor probleme, există șanse mici ca în viitor să se realizeze împăduriri pe terenuri degradate, aparținând în special persoanelor fizice, care dețin principala pondere în proprietatea asupra terenurilor agricole.

Legea nr. 100/2010 privind împădurirea terenurilor degradate creează numai cadrul organizatoric și procedural pentru constituirea perimetrelor de ameliorare, fără vizeze ameliorarea cauzelor care frânează acest proces. Exproprierea terenurilor degradate ce urmează a fi împădurite nu este permisă decât în cazurile în care pe aceste terenuri urmează a se înființa perdele forestiere de protecție. Prevederile *Codului Silvic*, conform cărora statul acordă sprijin financiar proprietarilor de păduri pentru administrarea în regim silvic a proprietăților mai mici de 30 ha și pentru elaborarea amenajamentelor silvice pentru proprietăți mai mici de 100 ha nu au fost puse în practică.

Toate acestea conduc la concluzia că blocajul în împădurirea terenurilor degradate va persista, chiar dacă împădurirea și întreținerea plantației până la atingerea stării de masiv este asigurată din fonduri publice.

Datorită acestui fapt, împădurirea terenurilor degradate s-a realizat în principal pe terenuri aparținând statului și unităților administrativ teritoriale și, într-o măsură mai mică, pe terenurile aparținând unor forme asociative tradiționale.

RNP, fiind un administrator al proprietății forestiere a statului, nu poate efectua împăduriri decât pe terenuri degradate care aparțin statului sau au intrat în proprietatea acestuia (prin transfer din domeniul public sau privat al unităților administrativ – teritoriale, prin cumpărare, donații sau exproprieri) și au fost transmise în administrarea sa, fiind incluse în fondul forestier proprietate de stat.

În perioada 2002-2006 s-au transferat de la *ADS* la *RNP*, prin 10 hotărâri ale Guvernului, 19.349 ha terenuri agricole degradate. După anul 2006, transferurile de terenuri degradate de la *ADS* la *RNP* practic au încetat. În anul 2009 *Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale* a inițiat 5 proiecte de hotărâri ale Guvernului prin care urma să se preia de la *ADS* terenuri degradate în suprafață de 7200 ha, însă acestea nu au fost aprobate. Singurul transfer efectuat după anul 2006, a fost de 73,7 ha, în baza *HG nr. 352/2011*.

Conform evidențelor, *ADS* deținea în administrarea sa, la finele anului 2013, aproape 8530 ha terenuri degradate, din care 4566 ha libere de sarcini. Având în vedere că „stocurile” de terenuri degradate preluate de *RNP* în perioada 2002-2006 tind să se epuizeze prin efectuarea împăduririlor, se impune promovarea unor

hotărâri ale Guvernului prin care să se transfere la RNP, în primă fază, cel puțin cele 4566 ha libere de sarcini.

De asemenea întrucât posibilitățile de extindere a fondului forestier național proprietate a statului prin cumpărare de terenuri degradate (*RNP* a cumpărat cca 1000 ha) și prin transfer din domeniul public al unităților administrativ teritoriale în domeniul public al statului (s-au transferat cca 600 ha) sunt limitate, **este necesar ca autoritatea centrală care răspunde de silvicultură să întreprindă demersurile la nivel guvernamental pentru demararea unor acțiuni de inventariere a tuturor terenurilor degradate, administrate de ADS, pentru ca aceasta să le aibă în vedere la negocierile de scoatere de sub arendă sau concesiune și la perfectarea noilor contracte de arendare sau concesiune.** Interesele statului de a extinde suprafața împădurită, mai ales în zonele deficitare în păduri, trebuie să prevaleze în fața interesului arendașilor sau concesionarilor de a încasa subvenția pe ha acordată de Uniunea Europeană în cadrul politicii agricole comune, sau chiar ale statului de a încasa arenda sau redevența.

Soluția expusă mai sus, deși absolut necesară, este totuși tranzitorie întrucât statul nu mai deține proprietăți funciare mari. Dacă opțiunea cumpărării de terenuri degradate din afara fondului forestier nu este luată în considerare într-un viitor nu prea îndepărtat, acțiunea *RNP* de ameliorare prin împădurire a unor astfel de terenuri se va restrânge semnificativ.

Întrucât *RNP*, prin statutul său de administrator al proprietății forestiere publice a statului nu este implicată în ameliorarea terenurilor degradate aparținând altor deținători, după anul 2008 autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură a implicat în această acțiune *ITRSV - urile*.

Ameliorarea prin împădurire a terenurilor degradate intră în categoria investițiilor, lucrările de împădurire (pregătire teren, plantare puieți, completări, prașile, decopleșiri, combaterea bolilor și dăunătorilor etc.) durând între 3 și 7 ani, până la închiderea stării de masiv când plantația se poate dezvolta singură. Spre deosebire de alte tipuri de investiții, în cazul împăduririlor, lucrările ce trebuie efectuate până la atingerea stării de masiv nu pot fi întrerupte (plantația este un organism viu care nu poate fi pus în conservare), fapt pentru care finanțarea trebuie să fie continuă și acoperitoare, în caz contrar, existând riscul pierderii plantației și a fondurilor deja cheltuite. Din această cauză cuantumul fondurilor publice ce pot fi alocate constituie o limitare severă în deschiderea de noi perimetre de ameliorare prin împădurire, deoarece fondurile alocate trebuie utilizate cu prioritate pentru continuarea lucrărilor deja începute. Ca urmare a reducerii finanțărilor, după anul 2008 în listele de investiții ale *RNP* și *ITRSV- urilor* nu au mai fost cuprinse, cu mici excepții, decât obiective de investiții în continuare. **Extinderea suprafețelor împădurite prin ameliorarea terenurilor degradate s-a blocat.** Astfel, în listele de investiții ale *RNP* și *ITRSV* aferente anului 2013, în secțiunea „Reconstrucție

ecologică a terenurilor degradate” erau cuprinse numai obiective de investiții în continuare în sumă actualizată de 189.502 mii lei și respectiv 189.583 mii lei:

**Valoarea actualizată
a obiectivelor de investiții în continuare
de reconstrucție ecologică a terenurilor degradate
și a finanțărilor anuale la RNP și ITRSV- uri în anul 2013 (mii lei)**

RNP Romsilva			ITRSV		
Val. actualizată a ob. de inv.	Finanțări din:		Val. actualizată a ob. de inv	Finanțări din	
	Fd. de ameliorare	Bugetul de stat		Fondul de ameliorare	Bugetul de stat
189.502	a) Prevederi		189.583	a) Prevederi	
	10.000	316		15500	4490
	b) Realizări			b) Realizări	
	9865	315		13282	4124

Sursa: RNP, DAPP, MMSC

În situația în care, începând cu anul 2014, nu se constituie noi perimetre de ameliorare și nu se suplimentează finanțările, acestea limitându-se numai la asigurarea resurselor financiare pentru continuarea investițiilor începute, evoluția suprafețelor intrate în circuitul silvic va fi următoarea:

ha

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total, din care:	5355	3365	1508	876	798	374	395
- În fond forestier de stat	4429	2271	866	420	142	-	-
- În alt fond forestier	926	1094	642	456	656	374	395

Sursa: DAPP și MMSC

Aceasta înseamnă că până în 2020 se vor mai împăduri 13 mii ha terenuri degradate, suprafață mult inferioară celei prevăzute în ultima variantă a *Programului național de împădurire* (55 mii ha), care a operat o drastică diminuare a obiectivelor prevăzute pentru anul 2020, în programul elaborat în anul 2010.

Perspectivile finanțării programelor de împădurire nu sunt deloc încurajatoare dacă nu se fac corecții substanțiale ale politicilor adoptate până în prezent.

Astfel, concomitent cu reducerea progresivă a alocațiilor bugetare s-au diminuat și celelalte surse de finanțare ca urmare a:

- adoptării unor acte normative prin care se exceptează de la plata taxelor și a altor obligații bănești, prevăzute de *Codul Silvic*, în cazul scoaterilor definitive sau temporare din fondul forestier a unor terenuri;
- conceperii unor scheme inadecvate de atragere a fondurilor europene;

- diminuării alocațiilor pentru împădurire prevăzute în *PNDR 2014 – 2020*;
- nefuncționării mecanismului de constituire de fonduri prin comercializarea certificatelor de carbon.

Fondul pentru Mediu, înființat prin *Legea nr. 73/2000*, abrogată și înlocuită prin *OUG nr. 196/2005*, în mod firesc, are ca obiectiv descurajarea poluatorilor prin taxare și încurajarea programelor de protecție a mediului, prin finanțare sau cofinanțare. Pădurile nu sunt agenți poluatori, iar programele de împădurire ar fi trebuit finanțate cu prioritate, date fiind funcțiile de protecție a mediului pe care acestea le îndeplinesc. Dar, la *art. 8 alin (1) lit. g* din *Legea nr. 73/2000* se prevedea aplicarea unei taxe de „3% din prețurile de adjudecare a masei lemnoase, care se virează de Regia Națională a Pădurilor și de către alți proprietari de pădure, persoane juridice sau fizice” iar printre destinațiile fondului nu se regăseau împăduririle. Mai mult decât atât, modul în care a fost redactat *art.8 alin. (1) lit. g* a generat confuzii. „*A vira*” (terminologia utilizată de lege) nu înseamnă că *RNP* și ceilalți proprietari de păduri sunt și cei în sarcina cărora se stabilește obligația de plată. În formularea legii, aceștia pot avea calitatea de contribuabili sau sarcina de a stopa la sursă obligațiile de plată ale cumpărătorilor. Prin urmare, au apărut controverse, rezultatul fiind neîncasarea veniturilor fondului de mediu provenite din această sursă.

O încercare de corectare a *art. 8, alin (1), lit. g* din *Legea nr. 73/2000* s-a făcut prin *OUG nr. 86/2003*, prin care s-a stabilit „o cotă 3% din prețul de adjudecare a masei lemnoase cumpărate de la Regia Națională a Pădurilor și de la alți administratori sau proprietari de pădure, după caz”. Titularul obligației de a plăti rămâne la fel de neclar. Mai mult decât atât, se elimină și mecanismul încasării taxelor fondului prin stopajul la sursă.

Sub presiunea încheierii negocierilor la *Capitolul 22 – Mediu*, s-a adoptat *OUG nr. 195/2005 privind protecția mediului*, în care, la *art. 3*, se stabilesc principiile pentru o dezvoltare durabilă, printre care se statuează și **principiul „poluatorul plătește”**. Principiul este ignorat chiar de actul normativ care îl proclamă (*OUG nr. 196/2005*, care abrogă și *Legea nr. 73/2000*), în care, la *art. 9(1)* se prevede impozitarea pădurii și a industriei lemnului, astfel: „f) în cazul vânzării masei lemnoase pe picior, contribuția la Fondul pentru mediu se stabilește prin aplicarea unui procent de 3% la valoarea de vânzare a acesteia. Suma se încasează de vânzător de la cumpărător odată cu valoarea masei lemnoase și se varsă de către acesta la Fondul pentru mediu;

g) în cazul exploatării masei lemnoase pe picior de către administratorul, respectiv proprietarul pădurii, prin activitate proprie sau prin intermediul unui prestator de servicii, contribuția la Fondul pentru mediu se stabilește prin aplicarea unui procent de 3% la valoarea de vânzare a sortimentelor de lemn obținute și se achită de administratorul, respectiv proprietarul pădurii;

h) contribuția pentru prelucrarea lemnului se stabilește prin aplicarea unui procent de 3% la valoarea de vânzare a produselor obținute și se achită de operatorul economic care a realizat prelucrarea lemnului;”.

Cu alte cuvinte dacă proprietarul vinde masa lemnoasă pe picior, taxa este plătită de cumpărător, iar dacă o vinde fasonată la drum auto, taxa este plătită de proprietar. Mai mult, fiecare agent economic aflat pe lanțul de prelucrare a lemnului era obligat să plătească câte 3% din valoarea produselor pe care le vinde. Aceasta înseamnă că un produs finit care a trecut prin 3-4 prelucrări succesive, făcute de agenți economici diferiți, cuprinde în preț 4-5 cote de 3% pentru fondul de mediu.

Prin *Legea nr. 105/2006 de aprobare a OUG nr. 196/2005* s-au abrogat prevederile *art. 9 lit. g) și h)* și s-au modificat prevederile *art. 9 lit. f)*, în sensul scăderii procentului de la 3% la 1%, urmând ca taxa să fie achitată de către cumpărător.

Dar, în anul 2010, urmare apariției *Legii nr. 167/2010 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2010 pentru modificarea art. 13 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 196/2005 privind Fondul pentru mediu*, prevederile *art. 9 lit. f)* au fost modificate, în sensul taxării cu 2% a veniturilor realizate din vânzarea masei lemnoase și/sau a materialelor lemnoase obținute de proprietarii/administratorii de păduri, care până atunci nu avuseseră decât obligația virării la *Fondul pentru mediu* a unor taxe/contribuții datorate de cumpărători. Modificarea s-a făcut numai în baza unor argumente de ordin fiscal, deși fondul pentru mediu nu s-a instituit din rațiuni fiscale, ci ca instrument economico-financiar de descurajare a poluatorilor și de stimulare a programelor de protecție a mediului.

Ignorându-se principiul universal în politica de mediu, conform căruia „poluatorul plătește” se taxează pădurea din perspectiva protecției mediului. **Exploatarea masei lemnoase nu înseamnă o agresiune asupra pădurii atunci când se respectă regulile regimului silvic, ci reprezintă o fază intrinsecă a regenerării pădurii și a menținerii stării ei de sănătate.** Arborii maturi trebuie extrași, pentru a face loc celor tineri, capabili să continue ciclul permanenței pădurii.

În concluzie, menținerea pădurii printre agenții poluatori, așa cum sunt menționați de *OUG nr. 196/2005* (generatorii de deșeuri, agenții economici care emit în atmosferă gaze poluante, proprietarii/administratorii depozitelor de deșeuri care elimină prin stocare, operatorii economici care introduc pe piață produse periculoase pentru mediu, anvelope, ambalaje, uleiuri pe bază minerală, etc.) reprezintă o lipsă de coerență în elaborarea politicilor de mediu și consecința lipsei de viziune asupra rolului pe care trebuie să-l joace pădurile.

În perioada 2005-2013, în baza prevederilor mai sus menționate, **conform datelor din situațiile financiare, AFM a încasat din contribuția aplicată asupra masei lemnoase suma totală de 68.063 mii lei.**

Dar, din verificările efectuate cu privire la încasările realizate de *AFM* din contribuția aplicată masei lemnoase în perioada 2010-2013, s-a constatat că între datele din evidențele tehnic operative ale *Serviciului evidență contribuabili* și datele din *Situațiile financiare* nu există concordanță, după cum urmează:

- mii lei -

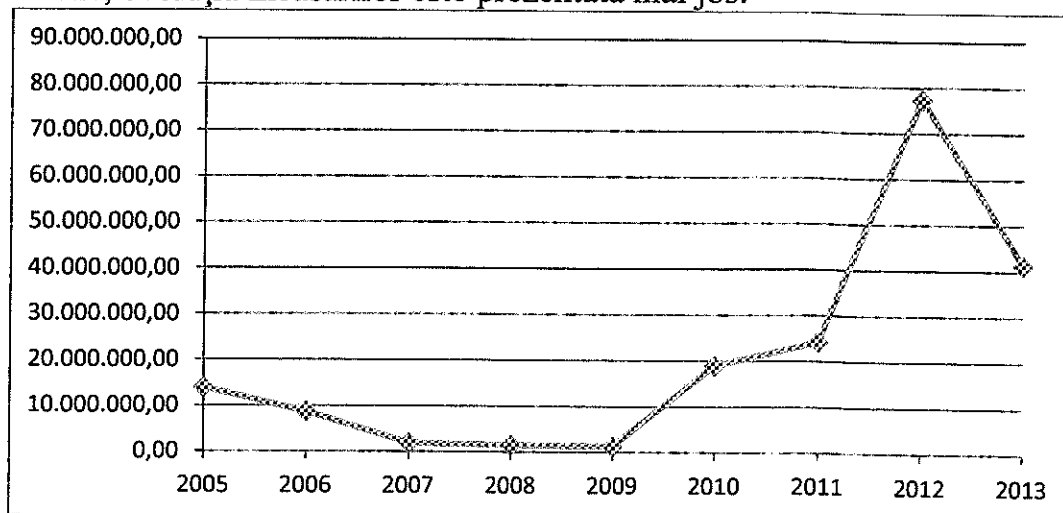
An	Încasări din contribuția aplicată asupra masei lemnoase conform datelor din <i>Situațiile financiare</i>	Încasări din contribuția aplicată asupra masei lemnoase conform evidențelor <i>Serviciului evidență contribuabili</i>	Diferențe față de încasările rezultate din situațiile financiare
2010	10.377	19.099,6	+8.722,6
2011	7.917	24.397,3	+16.480,3
2012	8.459	77.459,8	+69.000,8
2013	13.133	41.536,9	+28.403,9
TOTAL	39.886	162.493,6	+122.067,6

Din discuțiile purtate cu reprezentanții *Serviciului evidență contribuabili*, a rezultat faptul că în perioada 2005-2010, la nivelul *AFM* veniturile nu au fost evidențiate pe surse de constituire, o astfel de evidență fiind introdusă numai începând cu anul 2010. În această situație, în stabilirea sumei totale încasate în perioada 2005-2013 din aplicarea contribuției asupra masei lemnoase, echipa de audit a luat în considerare încasările evidențiate în *situațiile financiare* pentru perioada 2005-2009 și încasările rezultate din *evidența tehnic operativă* pentru perioada 2010-2013, rezultând situația din tabelul următor:

**Încasări din aplicarea contribuției asupra masei lemnoase
în perioada 2005-2013**

An	Încasări (mii lei)	An	Încasări (mii lei)
2005	14.140,0	2010	19.099,6
2006	8.879,0	2011	24.397,3
2007	2.057,0	2012	77.459,8
2008	1.658,0	2013	41.536,9
2009	1.443,0	TOTAL	190.670,6

Grafic, evoluția încasărilor este prezentată mai jos:



Nivelul redus al încasărilor la Fondul de mediu, în perioada 2005-2009, nu poate fi explicat prin volumul mic al masei lemnoase recoltate, care s-a situat în acea perioadă în jurul a 16 milioane m³, și nici prin oscilațiile cotei de taxare. Explicația constă, mai degrabă, în incapacitatea AFM de a organiza un sistem viabil de colectare. Niveluri mai mari ale încasărilor s-au înregistrat atunci când RNP și ceilalți proprietari de păduri au avut rolul de a stopa la sursă taxele datorate de agenții economici cumpărători, dar mai ales din momentul în care RNP și proprietarii de păduri au devenit ei înșiși contribuabili.

Marele contributor la *Fondul de mediu* a devenit RNP, care exploatează mai mult de jumătate din masa lemnoasă.

În schimb, tot în anul 2010, când s-a dezbătut proiectul *Legii nr. 100/2010 privind împădurirea terenurilor degradate*, s-au respins amendamentele conform cărora se propunea ca un procent de 15% din *Fondul pentru Mediu* să fie afectat împăduririi terenurilor degradate. Nefiind constrânsă de un procent de alocare fixat prin lege, autoritatea pentru mediu a alocat următoarele procente din bugetul fondului de mediu pentru împădurirea terenurilor degradate:

	2010	2011	2012	2013
Buget Fond de mediu (mii lei)	1878	2398	825	556
Procent de alocare pentru împădurire terenuri degradate (%)	3,3	2,9	5,4	5,4

Sursa: AFM

Bugetul alocat programului „*Împădurirea terenurilor degradate, reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor*” a fost aprobat anual prin hotărâri ale Guvernului, iar situația creditelor bugetare alocate proiectelor finanțate în cadrul acestui program, pentru perioada 2007-2013 se prezintă astfel:

- mii lei -

An	Credite de angajament		Credite bugetare		Observații
	program inițial	program final	program inițial	program final	
2007	0	0	10.000	6.000	Conform Ordin 182/2007 și Ordin 1648/2007, finanțarea acestui program se făcea pe două categorii de proiecte „Reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor”, respectiv „Împădurirea terenurilor degradate situate în zonele deficitare în păduri, stabilite în condițiile legii”
2008	0	0	5.500	5.500	Conform HG 602/2008 și HG 830/2008, finanțarea acestui program se făcea pe două categorii de proiecte „Reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor”, respectiv „Împădurirea terenurilor degradate situate în zonele deficitare în păduri, stabilite în condițiile legii”

2009	100.250	106.250	15.500	50.518	Conform HG 228/2009 si HG 1561/2009 finanțarea acestui program se făcea pe două categorii de proiecte "Reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor", respectiv "Împădurirea terenurilor degradate situate în zonele deficitare în păduri, stabilite în condițiile legii"
2010	202.000	121.389	152.544	62.733	Conform HG 82/2010 si HG 1195/2010 finanțarea acestui program se făcea pe o singură categorie de proiecte „Împădurirea terenurilor degradate, reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor"
2011	200.000	200.000	75.213	69.500	Conform HG 117/2011 si HG 1155/2011 finanțarea acestui program se făcea pe o singură categorie de proiecte „Împădurirea terenurilor degradate, reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor"
2012	5.910	5.910	50.000	50.000	Conform HG 136/2012 finanțarea acestui program se făcea pe categoria de proiecte „Împădurirea terenurilor degradate, reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor"
2013	0	30.000	0	30.000	Conform HG 203/2013 finanțarea acestui program se făcea pe categoria de proiecte „Împădurirea terenurilor degradate, reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor"
Total				247.251	

Sursa: AFM

Din analiza datelor prezentate s-a constatat faptul că, în perioada 2005-2013 AFM a încasat din aplicarea contribuției asupra masei lemnoase suma de 190.670,6 mii lei și a alocat fonduri pentru programul „Împădurirea terenurilor degradate, reconstrucție ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor” în valoare totală de 247.251 mii lei, din care s-au efectuat plăți în sumă totală de 67.564 mii lei.

În concluzie, pădurea a contribuit la Fondul pentru Mediu cu 190,7 mil lei și a beneficiat de finanțări efective de 67,6 milioane lei. Prin urmare, pădurea, căreia i-a fost atribuită calitatea de poluator al mediului, este până în prezent un contribuitor net la Fondul pentru Mediu.

Deși pădurile și industria lemnului erau „taxate” încă din anul 2000, în baza Legii nr. 73/2000 și apoi a OUG nr. 196/2005, finanțarea unor proiecte de împădurire a terenurilor degradate a început abia în anul 2007. Până în anul 2007, Fondul de Mediu a realizat numai venituri, fără a susține financiar silvicultura.

În perioada 2007-2009, selectarea și derularea proiectelor de împădurire s-a efectuat conform unui *Manual de operare* elaborat de AFM. Finanțarea proiectelor s-a derulat în baza unor contracte de finanțare multianuale, încheiate de AFM direct cu deținătorii terenurilor degradate ce urmau a fi împădurite: unități administrativ teritoriale, unități de învățământ sau de cult, forme asociative ale proprietarilor de pădure, operatori economici și ocoale silvice, fără să fi fost implicați specialiști ai autorității care răspunde de silvicultură.

În baza *Manualului de operare* menționat, în perioada 2007-2009 au fost încheiate numai 9 contracte de finanțare, în valoare de **6,8 milioane lei**, pentru o

suprafață de **438 ha** terenuri degradate ce urmau a fi împădurite. Din aceste contracte a fost finalizat un singur contract, pentru o suprafață de 40,5 ha, în care plantația a atins starea de masiv. **De altfel, aceasta este singura împădurire realizată în cei 7 ani de derulare a finanțărilor din Fondul de Mediu.**

Prin *Ordinul ministrului mediului nr. 1090/13.08.2009* s-a aprobat **Ghidul de finanțare a Programului de îmbunătățire a calității mediului prin împădurirea terenurilor agricole degradate**. Față de prevederile manualului de operare, ghidul a prevăzut obligativitatea unei **coordonări unitare** la nivel județean a depunerii dosarelor de finanțare, precum și a finanțării proiectelor aprobate. Rolul de coordonator a fost atribuit **consiliilor județene**. Categoriile de solicitanți eligibili pentru finanțare nerambursabilă erau unități administrativ-teritoriale (comune, orașe, municipii, județe) și asociații de proprietari de terenuri agricole, cu excepția celor în care cel puțin unul dintre asociați este constituit ca operator economic.

În concepția acestui Ghid, **Consiliul județean** are calitatea de beneficiar al finanțării, coordonator al realizării proiectelor de împădurire, entitate contractantă și de investitor cu toate consecințele derivate din aceasta. În fapt, consiliul județean este o interfață între *AFM* și beneficiarii finali ai împăduririlor la nivelul căruia se concentrează toate atribuțiile titularului de investiție. Consiliile județene nu aveau/au însă expertiza derulării unor astfel de investiții, iar *AFM*, în calitatea sa de finanțator, nu avea/are informații certe cu privire la situația reală din teren.

În baza Ghidului de finanțare aprobat prin *Ordinul ministrului mediului nr. 1090/2009*, au fost selectate 28 de proiecte, pentru a căror finanțare au fost încheiate cu 28 de consilii județene, în perioada 2009-2011, contracte de finanțare în sumă totală de **81,9 mil. lei**, pentru o suprafață de împădurit de **3.336,81 ha**. **Până la 31.12.2013 nu a fost finalizat nici un contract și au fost reziliate 2 contracte.**

Prin *Ordinul ministrului mediului nr. 989/2010*, a fost aprobat un nou **Ghid de finanțare a Programului de îmbunătățire a calității mediului prin împădurirea terenurilor agricole degradate**. Față de ghidul anterior, s-a renunțat la coordonarea realizată de consiliile județene și s-a prevăzut o coordonare unitară, asigurată la nivel teritorial prin *ITRSV-uri*, considerate ca fiind singurele instituții publice cu experiență, atribuții și competențe în domeniul împăduririi terenurilor degradate.

Categoriile de **solicitanți eligibili** pentru finanțare nerambursabilă sunt:

a) unități administrativ-teritoriale care au în proprietate/administrare terenuri agricole degradate;

b) asociații de proprietari de terenuri, înființate în temeiul *O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 246/2005, cu modificările ulterioare*, cu excepția celor în care cel puțin unul dintre asociați este constituit ca operator economic, și care au în proprietate/administrare terenuri agricole degradate;

c) posesoriate care dețin în proprietate terenuri agricole degradate;

d) unități sau instituții de învățământ care au în proprietate/administrare terenuri agricole degradate;

e) unități de cult care au în proprietate/administrare terenuri agricole degradate.

În contractul tip ce urma să se încheie între *AFM* și *ITRSV-uri* sunt incluse o serie de clauze, din care reiese că *AFM* nu își asumă obligația finanțării continue și conform graficelor convenite. Dar, lucrările de împădurire nu pot fi întrerupte, iar neefectuarea lucrărilor de întreținere a plantației până la atingerea stării de masiv conduce la compromiterea acesteia și la înregistrare de pierderi. De asemenea nu se reglementează clar finanțarea pierderilor, în cazul unor calamități, și reluarea finanțării pentru continuarea și finalizarea proiectelor.

ITRSV-urile, titulare ale contractelor de finanțare, sunt instituții publice care au bugete defalcate din bugetul ordonatorului principal de credite. Din bugetele proprii nu pot să finanțeze decât lucrările de investiții aprobate în lista anexă la buget. *Finanțarea, fie și temporară a altor obiective de investiții reprezintă, conform regulilor bugetare, o deturnare de fonduri.*

Adoptarea de către *AFM* a unui Ghid care nu ține seama de statutul de instituție publică finanțată integral de la bugetul de stat și din *Fondul de ameliorare a fondului funciar* anexă la bugetul *ITRSV – urilor*, a blocat din start aplicarea acestui ghid, cu toate că, pentru prima dată, prevedea implicarea în derularea proiectelor de împădurire a unei instituții specializate din subordinea autorității centrale care răspunde de silvicultură.

În loc ca acest Ghid să fie corectat în sensul eliminării inadvertențelor și al conservării competențelor atribuite *ITRSV-urilor*, s-a adoptat un alt Ghid prin *Ordinul ministrului mediului nr. 1538/2011*, în care s-au restrâns atribuțiile *ITRSV – urilor*, reducându-se considerabil capacitatea tehnică și instituțională de coordonare și implementare a proiectelor de împădurire a terenurilor degradate finanțate din *Fondul de Mediu*, contractele de finanțare încheindu-se direct cu deținătorii terenurilor degradate.

În cadrul sesiunii de finanțare derulate în perioada 16.08-11.10.2010 în baza Ghidului aprobat prin *Ordinul nr. 989/2010* au fost selectate 50 de proiecte în valoare de **108 milioane lei** pentru o suprafață de aproape **4.000 ha**. Contractele de finanțare au fost încheiate, însă, după apariția noului Ghid, care a eliminat *ITRSV-urile*. Urmare faptului că doi dintre beneficiari au renunțat la finanțarea lucrărilor de împădurire din *Fondul pentru Mediu*, au fost încheiat 48 de contracte de finanțare în valoare de **103,6 mil. lei** pentru o suprafață totală de împădurit de **3.667,6 ha**.

În sesiunea derulată în perioada 18.07-31.08.2011 au mai fost selectate 45 de proiecte, însă, din lipsa fondurilor, s-au aprobat numai două contracte de finanțare în valoare de **3,3 milioane lei**. Până la finele anului 2013 nu s-a mai încheiat nici un contract nou de finanțare.

În sinteză, în perioada 2007-2011 au fost încheiate un număr de 87 de contracte pentru finanțare, în valoare de 195,6 milioane lei pentru o suprafață de 7664 ha. Beneficiarii proiectelor au fost în principal unitățile administrativ-teritoriale, iar în cadrul acestora comunele așa cum rezultă din tabelul de mai jos:

**Repartizarea proiectelor
de împădurire a terenurilor degradate
cu finanțarea Fondului de Mediu pe deținători ai acestor terenuri**

Proprietari fond funciar degradat	Suprafață deținută - ha
Total, din care:	7664
a) UAT, din care:	6.304
- comune	5.503
b) asociații de proprietari (inclusiv composesorate)	1329
c) unități de cult	31

Sursa: AFM

Urmare renunțării la finanțare în cazul a două proiecte, au fost derulate 85 de contracte de finanțare a lucrărilor de împădurire pentru o suprafață totală de 7543 ha. Derularea proiectelor este redată sintetic în tabelul următor:

**Stadiul derulării proiectelor
de împădurire a terenurilor degradate
cu finanțare din Fondul de Mediu la 31.12.2013**

	Nr. proiecte	Suprafață (ha)
Total proiecte cu contracte de finanțare încheiate, din care:	85	7543
- Contracte reziliate	7	454
- Contracte finalizate	1	41
- Contracte în curs	77	7048

Sursa: AFM

Împădurirea s-a finalizat numai pe suprafața de 41 ha terenuri degradate, deși cel puțin pentru contractele încheiate în urma primei sesiuni de selecție era necesar să fie finalizate și plantațiile de pe 438 ha ar fi trebuit să atingă starea de masiv.

Rezultatele analizei celor 77 contracte de împădurire a terenurilor degradate aflate în derulare la 31.12.2013, pentru o suprafață de 7048 ha, sunt prezentate în tabelul următor:

Situația la 31.12.2013
a contractelor în derulare de împădurire a terenurilor degradate

Indicatori	Suprafețe (ha)
Suprafața totală de împădurit, conform contractelor în derulare, din care:	7048
- Beneficiarii nu au prezentat la decontare situații de lucrări din care să rezulte efectuarea plantării sau din situațiile prezentate nu rezultă suprafața plantată	1802
- Beneficiarii au prezentat situații de lucrări din care să rezulte plantarea, din care:	5246
- Cu controale anuale vizate de ITRSV, din care:	4078
- Se atestă că plantațiile au o reușită definitivă sau provizorie bună	2836
- Fără control anual pe 2013, din care:	1168
- Fără nici un control anual	576

Sursa: AFM

Se constată că din cele 7048 ha terenuri degradate contractate a fi împădurite, numai pe 2836 ha (40,2%) plantațiile au reușită definitivă sau provizorie bună. Dacă se asigură finanțarea fără sincope, aceste plantații au șansa să atingă starea de masiv și lucrările să fie considerate încheiate. Pentru celelalte 4212 ha, situația este necunoscută la nivelul *AFM*, sau se află într-o stare incertă .

Din cele arătate și din analiza punctuală a unor contracte, au reieșit carențe semnificative în modul de abordare de către *AFM* a finanțării acestui tip de investiții, astfel:

a) Întreruperea sau reducerea finanțării pe întreaga perioadă de la plantare până la atingerea stării de masiv situație inadmisibilă în cazul unor astfel de investiții. Formulări de tipul „se finanțează în limita bugetului aprobat sau în limita fondurilor disponibile” sunt menite să estompeze carențele manageriale, creând aparența unor justificări obiective.

b) Împădurirea terenurilor degradate impune, prin natura ei, un risc mai mare decât în cazul împăduririlor normale. Aceste riscuri trebuie acceptate. Impunerea unor restricții de tipul „valoarea contractată nu poate fi suplimentată” sunt dovada ignorării unei realități.

c) Neacoperirea pierderilor din calamități constituie o lacună a elaborării ghidurilor și nu un datum obiectiv. Spre exemplu, în adresa nr. 298690/19.09.2013, transmisă *Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice* de către *AFM*, se menționează:

„Ținând cont de faptul că actele normative în baza cărora s-au încheiat contractele de finanțare nerambursabilă, respectiv ghidurile de finanțare aprobate prin Ordinele nr. 1090/2009, cu modificările și completările ulterioare și Ordinul 989/2010, cu modificările și completările ulterioare, nu prevăd decontarea lucrărilor calamitate precum și lucrările necesare refacerii

plantațiilor, vă rugăm să ne precizați dacă dosarele de calamitate aferente proiectelor din anexa la prezenta au fost înregistrate la dumneavoastră cf. Ordinului 766/16.09.2007.

În cazul în care au fost depuse dosarele de calamitate vă rugăm să ne comunicați dacă acestea au fost soluționate și dacă au fost finanțate din Fondul de ameliorare."

În legătură cu cele de mai sus trebuie făcute următoarele precizări:

- ghidurile de finanțare au fost emise de AFM, care trebuie să-și asume modul lacunar de elaborare;

- chiar dacă în ghid nu se prevede în mod expres „finanțarea lucrărilor calamitate”, ea intră în sarcina finanțatorului dacă în corpul reglementării nu se prevede altfel. În fapt, este vorba de asumare a unor pierderi generate de acțiunea unui factor obiectiv, care nu putea fi împiedicată de părțile contractante;

- refacerea plantațiilor nu presupune o nouă finanțare, ci reluarea acesteia conform programului, pierderile fiind asumate;

- *Ordinul nr. 766/2007* nu stabilește decât procedura constatării și evaluării pagubelor rezultate din calamități. Competența de a aproba un dosar de constatare a calamității și de evaluare a pagubelor nu înseamnă și competența de a stabili sursele de acoperire a acestora;

- din *Fondul de ameliorare* se finanțează obiective de împădurire cuprinse în lista de investiții aprobată ca anexă a bugetului *MMSC*. Prin urmare, se finanțează numai pierderile survenite pe parcursul derulării acestor investiții, nu și pierderile survenite în derularea proiectelor finanțate din *Fondul de Mediu*. Bugetul *Fondului de Mediu* este un buget autonom, care nu urmează procedura bugetului de stat, așa cum este cazul *Fondului de ameliorare*.

d) Derularea programelor de împădurire a terenurilor degradate nu se poate realiza fără implicarea entităților publice specializate.

e) *AFM* nu cunoaște situația reală a perimetrelor de ameliorare finanțate. Urmarea acestei stări de fapt constă în blocarea programelor de împădurire a terenurilor degradate dintr-o sursă alternativă fondurilor bugetare.

În concluzie, contrar principiului poluatorul plătește și a scopului Fondului pentru Mediu (descurajarea poluatorilor prin taxare și finanțarea proiectelor cu un impact pozitiv asupra mediului) s-a instituit o taxă care prin modificări legislative succesive a ajuns să fie în sarcina deținătorilor de păduri care, în procesul de regenerare a pădurilor, exploatează masa lemnoasă prin extragerea arborilor maturi ce trebuie înlocuiți de arborete tinere capabile să reia ciclul regenerării. Mai mult de atât, pădurea a fost un contribuitor net la *Fondul pentru Mediu* veniturile realizate din aceste surse fiind de trei ori mai mari decât plățile efectuate pentru susținerea programului de împădurire a terenurilor degradate. Procedurile instituite prin ghidurile de finanțare nu au ținut cont de caracterul specific al acestor tipuri de investiții, care trebuie finanțate continuu până ce plantația atinge starea de masiv și nici de riscurile inerente acțiunii factorilor biotici și abiotici. De asemenea, nu s-a

avut în vedere faptul că derularea unor astfel de proiecte nu este posibilă fără participarea instituțiilor specializate ale autorității centrale care răspunde de silvicultură. **Rezultatul este că din 7.048 ha contractate a fi împădurite, numai pe 41 ha s-a atins starea de masiv și numai pentru 2.836 ha există controale anuale de regenerări avizate de ITRSV, prin care se confirmă reușita plantației.**

Considerăm că, pentru soluționarea aspectelor menționate pot fi avute în vedere următoarele demersuri:

- promovarea unui act normativ prin care cota de 2%, prevăzută la *lit. f)* de la *alin (1)* al *art. 9* din *OUG nr. 196/2005* cu modificările și completările ulterioare, să devină sursă pentru constituirea *Fondului de ameliorare a fondului funciar cu destinația silvică*;

- după apariția acestui act normativ, *AFM* să transfere proiectele selectate, dar pentru care nu s-au încheiat contracte de finanțare, în portofoliul de investiții noi ce urmează a fi finanțate de *Fondul de ameliorare a fondului funciar cu destinație silvică*, sau va continua finanțarea din resursele *Fondului pentru Mediu*;

- *AFM* și autoritatea centrală care răspunde de silvicultură, prin *ITRSV*, să inventarieze starea plantațiilor, în special pentru proiectele la care beneficiarii nu au prezentat controale anuale ale regenerărilor, urmând a lua măsurile legale care se impun. De asemenea *AFM* își va asuma răspunderea pentru pierderile cauzate prin întreruperea sau diminuarea finanțării în situațiile în care beneficiarii nu erau obligați prin contract să cofinanțeze lucrările din surse proprii;

- *AFM* să identifice soluțiile legale pentru reluarea lucrărilor de împădurire în cazul plantațiilor calamitate, astfel încât programul de împădurire să-și atingă scopul, respectiv aducerea la stare de masiv a suprafețelor plantate în vederea finalizării împăduririi terenurilor degradate. De asemenea, *AFM* să identifice soluțiile legale cu privire la decontarea lucrărilor calamitate legal constatate.

4.3. Perdelele forestiere de protecție, în stadiu de deziderat

Preocupările pentru realizarea unor perdele forestiere de protecție au început în țara noastră din anul 1860, când s-a promovat în *Parlament* un proiect de lege privind împădurirea unor terenuri aparținând domeniului public, situate în județele Ialomița și Brăila. Primele perdele forestiere de protecție s-au înființat în anul 1880, iar în anul 1884 au început să se fixeze nisipurile din Oltenia cu plantații de salcâm.

În anul 1943 s-a instituționalizat acțiunea de realizare a sistemului național de perdele forestiere, iar doi ani mai târziu s-au creat deja perdele în suprafață de 1100 ha. Acțiunea a continuat, astfel că în anul 1957 perdelele forestiere ocupau o suprafață de 9300 ha.

Prin hotărârile *Consiliului de Miniștri nr. 257 și 385* din 1962 s-a sistat acțiunea de creare a perdelelor forestiere de protecție, iar cele existente au fost defrișate aproape în totalitate, anulându-se eforturile depuse de-a lungul unui secol.

După anul 1970, plantarea perdelelor forestiere de protecție a fost reluată, dar numai pe nisipurile mișcătoare din sudul Olteniei.

Studiile întocmite, referitoare la combaterea secetelor și a efectelor acestora, au evidențiat necesitatea înființării unui sistem național de perdele forestiere de protecție și aceasta, cu atât mai mult cu cât suprafața împădurită a județelor din Dobrogea, estul Munteniei și sudul Moldovei este foarte redusă. Astfel, comparativ cu gradul de împădurire minim necesar, care este de 16%, în județele Călărași, Teleorman, Constanța, Brăila și Ialomița, acesta se situează între 4,1 și 5,4%.

Crearea rețelei perdelelor forestiere de protecție ar avea ca un prim efect creșterea producției agricole. Perdelele forestiere de protecție reduc evaporatia și transpirația plantelor, astfel încât producția agricolă în câmp crește, chiar dacă o porțiune din teren este ocupată cu perdele. **Cercetările au evidențiat faptul că ponderea optimă a suprafețelor cu perdele forestiere este cuprinsă între 4 și 6% din suprafața terenurilor agricole.**

Pornind de la avantajele considerabile pe care le aduc perdelele forestiere de protecție, era de dorit ca după 1990 să se corecteze erorile comise în perioada 1962-1970 și să se continue munca începută cu mai bine de un secol în urmă.

Contrar acestor deziderate, după începerea procesului de retrocedare a fondului funciar, primele care au căzut victimă tăierilor abuzive au fost perdelele forestiere de protecție și vegetația forestieră din afara fondului forestier național. Neprotejate de restricțiile impuse de regimul silvic, perdelele forestiere de protecție au dispărut aproape în totalitate ca, de altfel, și rețeaua de irigații.

Confruntate cu secetele din perioada 1992-1994, dar și cu defrișările masive, autoritățile au adoptat *Legea nr. 83/30.11.1993 privind sprijinul acordat de stat producătorilor agricoli*, care prevede că beneficiază de prime de împădurire proprietarii și alți deținători legali de terenuri, pentru suprafețele care se vor împăduri ca măsură antierozională, sau având ca scop crearea de perdele de protecție.

Totodată s-a întocmit și s-a adoptat *„Programul de măsuri pentru prevenirea efectelor cu caracter de calamitate survenite în perioada 1992-1993 în Câmpia Română, în județele Mehedinți, Dolj, Olt și Teleorman”*.

Ca urmare a sprijinului financiar acordat de stat pentru înființarea plantațiilor și a programului de măsuri adoptat, s-au realizat 4000 ha de perdele forestiere în decursul a trei ani. Prin aceste perdele s-a reușit stabilizarea unor terenuri cu nisipuri mișcătoare, stopându-se procesul de deșertificare.

Fără a exista o motivație reală, prin *Legea nr. 193/17.11.1997*, s-a abrogat *Legea nr. 83/1993* și hotărârile Guvernului date în aplicarea acestei legi, sistându-se programul de înființare a perdelelor forestiere de protecție.

În expunerea de motive ce a stat la baza promovării și adoptării *Legii nr. 289/2002 privind perdelele forestiere de protecție*, s-a arătat că, ținând cont de

faptul că suprafața terenului agricol care trebuie protejat prin perdelele forestiere de protecție este de 7,5 milioane ha, din care 3,4 milioane ha în urgența I și că perdelele trebuie să ocupe între 4 și 6% din suprafața terenului agricol. Rezultă că suprafața de perdele forestiere ce trebuie realizată este de 300.000 ha, din care 140.000 ha în primă urgență.

Obiectul legii nu l-au constituit numai perdelele forestiere de protecție a câmpului agricol, ci și alte categorii de perdele forestiere de protecție cum sunt:

- a) pentru protecția terenurilor agricole contra factorilor climatici dăunători și pentru ameliorarea condițiilor climaterice din perimetrul apărut;
- b) antierozionale, de protejare a solului supus fenomenelor de eroziune;
- c) pentru protecția căilor de comunicație și de transport, în special împotriva înzăpezirilor;
- d) pentru protecția digurilor și a malurilor contra curenților, viiturilor, gheții și altele;
- e) pentru protecția localităților și a diverselor obiective economice și sociale.

Dar, după apariția *Legii nr. 289/2002*, atenția autorităților s-a concentrat pe dezvoltarea cadrului legal subsecvent și pe constituirea cadrului organizatoric și mai puțin pe finanțarea programelor de împăduriri a terenurilor pe care urmau să se realizeze perdele forestiere de protecție.

În baza *art. 29 al Legii nr. 289/2002* a fost adoptată *HG nr. 548/2003 privind atribuțiile Ministerului Agriculturii, Alimentației și Pădurilor ca minister coordonator al Programului de realizare a Sistemului național al perdelelor forestiere de protecție și componenta, modul de funcționare și atribuțiile comandamentelor județene de analiză a realizării programului anual de înființare a perdelelor forestiere de protecție*. Conform *HG nr. 548/2003*, Ministerul Agriculturii, Alimentației și Pădurilor coordonează punerea în aplicare a *Programului de realizare a Sistemului național al perdelelor forestiere de protecție*.

La nivel teritorial s-au organizat **comandamente județene** în vederea realizării programului anual de înființare a perdelelor forestiere de protecție, comandamente ce au în componență conducerile direcțiilor județene pentru agricultură, ale direcțiilor silvice județene și ale altor instituții interesate.

Conform prevederilor legale, **înființarea perdelelor forestiere de protecție este obligatorie** pentru persoanele fizice și juridice ale căror suprafețe au fost cuprinse în documentațiile tehnico-economice. Astfel, o etapă importantă în realizarea perdelelor de protecție este **identificarea proprietarilor** pe ale căror terenuri urmează a fi realizate perdelele de protecție. Această etapă a fost inițiată în cursul anului 2006, de către echipe formate din personal al *ITRSV - urilor*, al *RNP* și al *ICAS*, dar nu a putut fi finalizată din următoarele motive:

- ⇒ necunoașterea proprietarilor la nivelul UAT;

- ⇒ inexistența planurilor cadastrale cu evidența proprietarilor;
- ⇒ debateri succesoriale ale moștenirilor neefectuate;
- ⇒ vânzarea repetată a terenurilor, fără înregistrarea la nivel local a proprietarului;
- ⇒ proprietari plecați din țară, decedați sau cu domiciliul necunoscut.

Mai mult, s-a constatat faptul că, în numeroase cazuri, proprietarii de terenuri agricole nu și-au dat acordul pentru înființarea de perdele forestiere pe terenurile pe care sunt proprietari, datorită divizării proprietăților funciare, a limitării accesului la proprietăți și a temerii că prin înființarea acestor perdele își vor pierde dreptul de proprietate asupra terenurilor respective, deși conform prevederilor *Legii nr. 298/2002*, perdelele forestiere de protecție, înființate cu acceptul proprietarilor de terenuri agricole, rămân în proprietatea acestora.

Odată cu intrarea perdelelor forestiere în fondul forestier, conform prevederilor *Legii nr. 289/2002* și ale *Codului Silvic*, deținătorii au obligația să asigure paza acestora împotriva furturilor și pășunatului neautorizat, să ia măsuri de prevenire și de stingere a incendiilor, să respecte dispozițiile cu privire la protecția pădurilor și la circulația materialelor lemnoase și să execute lucrări de îngrijire, conform normelor tehnice. În consecință, proprietarii terenurilor pe care se înființează perdele forestiere erau obligați să investească din surse proprii pentru a asigura paza și lucrările de îngrijire a acestora, fără a avea nici un beneficiu material, imediat. Așadar, era necesară acordarea unor facilități pentru proprietarii de terenuri agricole care își dau acceptul ca pe o parte din terenul pe care îl dețin să fie înființate perdele forestiere de protecție, precum și preluarea de către bugetul statului a costurilor de înființare, întreținere și pază. Aceste facilități, au fost reglementate la *art. 90 din Codul Silvic*, aprobat prin *Legea nr. 46/2008*, prin care s-a stabilit că administrarea perdelelor forestiere de protecție se face, în mod obligatoriu, prin ocoalele silvice, iar finanțarea acestei administrări se realizează de la bugetul de stat, prin bugetul autorității publice centrale care răspunde de silvicultură.

Totodată, persoanele fizice sau juridice pe ale căror terenuri agricole se înființează perdele forestiere de protecție rămân în continuare proprietari pe terenul respectiv și pe pădurea astfel înființată și primesc anual, până la închiderea stării de masiv, o compensație a pierderii de venit, în cuantum de 10 ori prețul mediu al unui metru cub de masă lemnoasă pe picior, stabilit în condițiile legii, la hectar, corespunzător suprafeței efectiv ocupate de perdelele forestiere de protecție.

Programul de înființare a sistemului național al perdelelor forestiere de protecție, în baza cadrului legal menționat mai sus, nu a funcționat datorită faptului că proprietarii terenurilor, cu toate facilitățile acordate, nu-și dădeau acordul pentru înființarea perdelelor forestiere. Ca urmare, prin *Legea nr. 213/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr. 289/2002 privind perdelele forestiere de protecție*, s-au prevăzut următoarele măsuri:

- execuția perdelelor forestiere de protecție se face în baza studiilor tehnico-economice, care cuprind în mod obligatoriu documentația cadastrală întocmită în sistem stereografic de proiecție 1970, avizată de către oficiul de cadastru și publicitate imobiliară în a cărui rază teritorială sunt situate imobilele;

- la solicitarea autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, se va nota în cartea funciară faptul că imobilul este supus procedurii de împădurire;

- terenurile pe care se instalează perdelele forestiere de protecție au destinație silvică și se introduc în amenajamente silvice în termen de 90 de zile de la recepția lucrărilor de împădurire;

- declanșarea procedurii de expropriere precum și darea în administrarea expropriatorului (conform prevederilor *Legii nr. 213/2011*, RNP a fost desemnată în calitate de exproprietar, în numele statului român) se aprobă prin hotărâre a Guvernului;

- în cazul unor eventuale litigii care au ca obiect imobilele supuse exproprierii, acestea amână plata despăgubirilor, dar nu suspendă transferul dreptului de proprietate către expropriator;

- toate cheltuielile pentru dobândirea imobilelor supuse exproprierii, inclusiv cele aflate pe rolul instanțelor judecătorești, se suportă de la bugetul de stat prin bugetul autorității publice centrale care răspunde de silvicultură;

- a fost detaliată procedura de expropriere în situațiile în care nu este deschisă procedura succesorală.

În baza *Legii nr. 289/2002* au fost elaborate două studii de fundamentare a necesității înființării unor rețele de perdele de protecție forestieră, aprobate prin următoarele hotărâri ale Guvernului:

• ***HG nr. 994/2004 pentru aprobarea înființării perdelelor forestiere de protecție a căilor de comunicație împotriva înzăpezirii în toate zonele țării, în conformitate cu Programul de înființare a perdelelor forestiere de protecție a căilor de comunicație împotriva înzăpezirii și pentru aprobarea Studiului de fundamentare a necesității înființării unei rețele de perdele forestiere de protecție în județele Mehedinți, Dolj, Olt și Teleorman și pe terenurile unităților de creștere și exploatare a cailor de rasă, preluate de Regia Națională a Pădurilor - Romsilva în baza Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 139/2002, aprobată cu modificări prin Legea nr. 24/2003.***

Conform acestui act normativ, lungimea perdelelor ce urmau a fi realizate în perioada 2004-2009 era de 1051 km (818 km – pentru drumuri naționale și 233 km pentru căi ferate), iar suprafața totală ce urma a fi plantată pentru realizarea perdelelor forestiere de protecție a căilor de comunicație, era de **3.212 ha**.

Totodată, suprafața de împădurit pentru realizarea de perdele forestiere de protecție a câmpului în județele Mehedinți, Dolj, Olt și Teleorman, era de **42.000 ha**.

Necesarul de fonduri pentru crearea perdelelor de protecție a fost estimat la **79,17 milioane euro**, din care 73,53 milioane euro pentru perdelele forestiere de protecție a câmpurilor iar diferența de 5,64 milioane euro pentru perdelele de protecție a căilor de comunicație.

În conformitate cu prevederile *HG nr. 994/2004*, în perioada 2005-2006 s-au realizat documentațiile tehnico-economice pentru înființarea unei suprafețe de perdele de protecție în suprafață de **19.965 ha**, din care **3.460 ha** – perdele de protecție a căilor de comunicație împotriva înzăpezirii și **16.505 ha** perdele de protecție a câmpului împotriva factorilor climatici dăunători, distribuite astfel:

- În județul Teleorman – 4.496 ha
- În județul Olt – 5.006 ha
- În județul Dolj – 5.000 ha
- În județul Mehedinți – 2.003 ha.

În baza documentațiilor realizate, până la finele anului 2013 s-au contractat un număr de 8 obiective (3 în județul Olt, 3 în județul Dolj și 2 în județul Botoșani) din care, în cursul anului 2010, s-au obținut acordurile proprietarilor și s-au realizat efectiv 63 ha de perdele forestiere de protecție în zona localității Urzica – județul Olt. Numărul redus de obiective contractate s-a datorat în principal faptului că nu au fost identificați toți proprietarii de terenuri, iar o mare parte din cei identificați nu și-au dat acordul pentru înființarea perdelelor forestiere de protecție.

• *HG nr. 1.343/2007 pentru aprobarea înființării perdelelor forestiere de protecție a câmpului în județele Constanta, Ilfov și Tulcea*, în baza căreia au fost realizate și aprobate studiile de fundamentare a necesității înființării perdelelor de protecție a câmpului în următoarele județe:

- Județul Constanța – 3.773,05 ha
- Județul Tulcea – 1.157 ha
- Județul Ilfov – 240,84 ha .

Necesarul de fonduri pentru înființarea perdelelor era estimată la 352,45 milioane lei (cca **105 milioane euro**).

Odată cu modificarea *Legii nr. 298/2002*, în cursul anului 2011 autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, în baza atribuțiilor acordate prin *HG nr. 548/2003*, a stabilit împreună cu *Ministerul Transporturilor și Infrastructurii* prioritățile privind realizarea de perdele forestiere de protecție a căilor de comunicație și de transport, vizate în special fiind **autostrăzile A1 și A2**.

În perioada imediat următoare au fost întocmite și avizate documentațiile tehnico-economice, însă demersurile s-au blocat în procedura de expropriere a terenurilor, întrucât proprietarii nu și-au dat acordul pentru înființarea de perdele forestiere de protecție, iar de la buget nu s-au alocat fondurile necesare

Pentru acest program a fost alocată inițial, prin bugetul aprobat administrației publice centrale în domeniul silviculturii pentru anul 2012, suma de 4.000.000 lei, care a fost diminuată la rectificarea bugetară la suma de 1.000 lei, iar prin bugetul alocat pentru anul 2013 autorității publice centrale în domeniul silviculturii, nu a mai fost prevăzută nici o sumă cu această destinație.

Concomitent cu constituirea cadrului legal arătat anterior, au fost elaborate mai multe programe de împăduriri, care cuprindeau și obiective de realizare a perdelelor de protecție.

Un prim program a fost elaborat în anul 2004 și se referea la perioada 2005-2020 și în perspectivă. Obiectivele propuse sunt prezentate în tabelul de mai jos:

- ha -

	Total perioadă	din care:		
		2005-2010	2011-2020	2021- perspectivă
Suprafață perdele forestiere de protecție ce urmează a fi înființate	270.000	50.000	100.000	120.000

Programul inițial a fost ajustat drastic în anul 2010 printr-un nou program, care fixa obiective eşalonate de realizarea perdelelor forestiere de protecție pe perioada 2010-2035, conform tabelului următor:

- ha -

	Total perioadă	din care:					
		2010- 2012	2013- 2016	2017- 2020	2021- 2024	2025- 2028	2029- 2032
Suprafață perdele forestiere de protecție ce urmau a fi înființate	35.900	600	2.300	4.000	6.000	8.000	8.000

În anul 2013 s-a actualizat acest program și s-a propus aprobarea printr-o hotărâre a Guvernului, care nu a fost adoptată până la data finalizării auditului. Noile obiective sunt evidențiate în tabelul de mai jos:

- ha -

	Total perioadă	din care:					
		2013- 2016	2017- 2020	2021- 2024	2025- 2028	2029- 2032	2033- 2035
Suprafață perdele forestiere de protecție ce urmau a fi înființate	37100	2100	4000	8000	8000	8000	7000

În concluzie, după abrogarea, în anul 1997, a *Legii nr. 83/1993*, programul de înființare a perdelelor forestiere de protecție a fost sistat. Abia în anul 2002 s-a adoptat *Legea nr. 289/2002*, însă aceasta a avut mai multe lacune, mai ales în ceea ce privește reglementarea procedurilor de expropriere pentru cauză de utilitate publică, astfel că programul de înființare a perdelelor forestiere de protecție s-a blocat din nou. Mai mult decât atât, acordarea de subvenții din fonduri europene

pentru terenurile agricole și inconsecvența statului în a-și onora obligațiile stabilite prin lege referitor la sprijinul financiar pentru împădurire și administrarea terenurilor forestiere, au accentuat blocajul realizării perdelelor forestiere de protecție. Deși era evident faptul că mecanismele stabilite prin acte normative nu erau eficace, detalierea procedurilor de expropriere pentru cauză de utilitate publică s-a făcut după 9 ani, prin adoptarea *Legii nr. 213/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr. 289/2002*, însă după aceasta a apărut blocajul financiar, statul neacordând fonduri pentru exproprieri.

Potrivit programului național de împădurire, elaborat de *Ministerul Agriculturii Pădurilor și Dezvoltării Rurale* în anul 2004, necesarul de perdele forestiere de protecție în România este de 270.000 ha. Aceasta presupune asumarea de către autoritățile publice a unor programe pe termen lung, cu obiective ferme pe etape și cu finanțări continue. Dar, **în perioada 2005-2013 s-au înființat numai 388 ha perdele forestiere, astfel că, la începutul anului 2014, în România suprafața perdelelor forestiere era de cca 3.800ha, cu 5.500 ha mai mică decât în anul 1957.**

5. Diminuarea suprafețelor ocupate cu vegetație forestieră

5.1. Scoaterile definitive și ocupațiile temporare din/în fondul forestier național

Pentru a se evita diminuarea suprafeței fondului forestier național, în *Codul Silvic* (art. 35) s-a reglementat principiul conform căruia „*Reducerea suprafeței fondului forestier național este interzisă*”. Totuși același act normativ stabilește și excepții de la principiul general enunțat mai sus așa cum rezultă din art. 36:

„(1) Prin excepție de la prevederile art. 35, este permisă reducerea suprafeței fondului forestier național **prin scoatere definitivă**, pentru realizarea obiectivelor de interes național, declarate de utilitate publică, în condițiile legii.

(2) La cerere, solicitantul terenului pe care urmează a fi realizate obiectivele prevăzute la alin. (1) poate compensa suprafața ocupată cu terenuri echivalente ca suprafață și bonitate, caz în care nu se mai plătește contravaloarea terenului scos din fondul forestier național, **dar se achită anticipat celelalte obligații bănești.**”

În ceea ce privește ocupațiile temporare în fondul forestier național, la art. 39 din *Codul Silvic* se prevede:

„(1) Ocuparea temporară de terenuri din fondul forestier este permisă numai pe o perioadă determinată de timp, în scopul realizării obiectivelor din categoria celor prevăzute la art. 36 și la art. 37 alin. (1) lit. a), e) și f) și cu asigurarea plății anticipate a obligațiilor bănești de către beneficiarul aprobării de scoatere din fondul forestier pentru obiectivul respectiv.

(2) În raport cu durata obiectivului, perioada de timp pentru care poate fi aprobată ocuparea temporară prevăzută la alin. (1) este de maximum 10 ani, cu posibilitatea prelungirii pe perioade succesive de maximum 10 ani.

(6) Este interzisă aprobarea ocupării temporare de terenuri din fondul forestier administrat/pentru care sunt asigurate serviciile silvice de către un ocol silvic pentru operatorii economici și

succesorii în drepturi ai acestora, în situația în care aceștia nu au redat circuitului silvic, în condițiile alin. (5), terenurile forestiere ocupate anterior din fondul forestier național, cu excepția situațiilor de urgență reglementate în condițiile legii.”

Obligațiile bănești la care se face referire la art. 36 și 39 sunt reglementate la art. 41 și 42 din *Codul Silvic*, după cum urmează:

- Potrivit art. 41 din *Codul Silvic*, pentru scoaterea definitivă din circuitul silvic a terenurilor în condițiile permise de lege, beneficiarii sunt obligați să achite următoarele sume:

„a) taxa pentru scoaterea definitivă a terenurilor din fondul forestier, care se achită anticipat emiterii aprobării de scoatere definitivă și se depune în fondul de ameliorare a fondului funciar cu destinație silvică, aflat la dispoziția autorității publice centrale care răspunde de silvicultură;

b) contravaloarea terenului scos definitiv din fondul forestier, care se achită proprietarului terenului pentru terenurile proprietate privată a persoanelor fizice, juridice sau proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, iar pentru terenurile proprietate publică a statului, administratorului pădurilor proprietate publică a statului, **făcându-se venit la fondul de conservare și regenerare a pădurilor;**

c) contravaloarea pierderii de creștere determinate de exploatarea masei lemnoase înainte de vârsta exploatabilității tehnice, care se achită proprietarului terenului pentru terenurile proprietate privată a persoanelor fizice, juridice sau proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, iar pentru terenurile proprietate publică a statului, administratorului pădurilor proprietate publică a statului, **făcându-se venit la fondul de conservare și regenerare a pădurilor;**

d) contravaloarea obiectivelor dezafectate; în cazul pădurilor proprietate publică a statului, aceasta se achită administratorului, iar pentru celelalte categorii de proprietate forestieră se achită proprietarului;

e) cheltuielile de instalare a vegetației forestiere și de întreținere a acesteia până la realizarea stării de masiv, numai pentru cazurile prevăzute la art. 36 alin. (2) și la art. 37 alin. (1), sume care se depun în fondul de conservare și regenerare a pădurilor.”

Potrivit prevederilor art. 42 din *Codul Silvic*, pentru scoaterea temporară din circuitul silvic a terenurilor în condițiile permise de lege beneficiarii sunt obligați să achite următoarele sume:

„a) garanția, echivalentă cu taxa pentru scoaterea definitivă a terenurilor din fondul forestier cu compensare, care se achită anticipat emiterii aprobării și se depune în **fondul de ameliorare a fondului funciar cu destinație silvică**, fond aflat la dispoziția autorității publice centrale care răspunde de silvicultură;

b) chiria, care se achită proprietarului, în cazul fondului forestier proprietate privată a persoanelor fizice și juridice, respectiv al celui proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale; pentru fondul forestier proprietate publică a statului, **50% din chirie se depune în fondul de conservare și regenerare a pădurilor și 50% se depune în Fondul de accesibilizare a fondului forestier;**

c) contravaloarea pierderii de creștere determinate de exploatarea masei lemnoase înainte de vârsta exploatabilității tehnice, care se achită proprietarului terenului pentru terenurile proprietate privată a persoanelor fizice și juridice și proprietate publică a unităților administrativ-

teritoriale; pentru fondul forestier proprietate publică a statului, contravaloarea pierderii de creștere se achită administratorului, care o depune în **fondul de conservare și regenerare a pădurilor**;

d) valoarea obiectivelor dezafectate de pe terenurile respective; în cazul pădurilor proprietate publică a statului, aceasta se achită administratorului, iar în celelalte cazuri se achită proprietarului;

e) cheltuielile de reinstalare a vegetației forestiere și de întreținere a acesteia până la realizarea stării de masiv, care se depun în **fondul de conservare și regenerare a pădurilor.**”

Din analiza prevederilor de mai sus, se observă că sumele plătite de beneficiarii scoaterilor definitive/temporare din circuitul silvic a terenurilor se colectează cu precădere în două fonduri speciale:

- **Fondul de ameliorare a fondului funciar cu destinație silvică**, denumit în continuare **fondul de ameliorare**, fond special din cadrul structurii bugetului de stat, care este principalul instrument prin care ministerul poate contracara diminuarea fondului forestier, constituind totodată și principala sursă de finanțare a lucrărilor de investiții necesare pentru împădurirea terenurilor agricole degradate introduse în fondul forestier național prin constituirea de perimetre de ameliorare;

- **Fondul de conservare și regenerare a pădurilor**, care se folosește, potrivit art. 33 alin (3) din *Codul Silvic*, pentru:

„a) regenerarea suprafețelor parcurse cu tăieri;

b) împădurirea terenurilor goale înregistrate în amenajamentul silvic sau a celor preluate în scopul împăduririi;

c) reinstalarea pădurii pe terenurile ocupate temporar din fondul forestier;

d) efectuarea lucrărilor de ajutorare și de îngrijire a regenerărilor naturale și de îngrijire a culturilor tinere existente;

e) efectuarea lucrărilor în resursele genetice forestiere înscrise în *Catalogul național al materialelor forestiere de reproducere*;

f) acoperirea cheltuielilor ocazionate de refacerea pădurilor afectate de calamități;

g) efectuarea lucrărilor de îngrijire a arboretelor tinere, degajări și curățări;

h) cumpărarea de terenuri, în conformitate cu metodologia de stabilire a echivalenței valorice a terenurilor și de calcul al obligațiilor bănești.”

Taxe și celelalte obligații bănești fiind destul de mari, constituie o frână în calea defrișărilor, stimulând solicitanții să aleagă variante de amplasare a obiectivelor, prin care să se evite fondul forestier. Cu toate acestea, se constată, însă, o tendință de a se extinde prin legi ordinare categoriile de obiective a căror amplasare în fondul forestier este permisă prin exceptarea de la *Codul Silvic*, concomitent cu scutirea de la plata obligațiilor bănești, ceea ce conduce la diminuarea resurselor financiare constituite în cele două fonduri.

Astfel, la art. 13¹ din *Legea nr. 198/2004 privind unele măsuri prealabile lucrărilor de construcție de drumuri de interes național, județean și local* se prevede: „Scoaterea, definitivă ori temporară, a terenurilor necesare pentru lucrări de construcție de drumuri de interes național, județean și local din circuitul agricol și, respectiv, din

fondul forestier național se exceptează de la plata taxelor prevăzute la art. 92 alin. (4) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, respectiv a taxelor și a celorlalte sume datorate potrivit art. 33 alin. (3) lit. h), art. 36 alin. (2), art. 41 și 42 din Legea nr. 46/2008 - Codul silvic."

Deși *Legea nr. 198/2004* a fost abrogată prin *Legea nr. 255/2010*, aceasta a preluat integral conținutul art. 13¹ la art. 14.

Prin aceste reglementări este permisă defrișarea vegetației forestiere de pe suprafețele tuturor drumurilor, indiferent de importanța lor, fără a se mai compensa cu alte terenuri și fără a mai fi posibilă constituirea de resurse financiare pentru achiziționarea de terenuri în vederea împăduririi și nici pentru împădurirea unor terenuri degradate echivalente ca suprafață.

Scutirile de obligații bănești și neelaborarea legislației prevăzute de art. 6(4) din *Legea nr. 46/2008*, conform căruia beneficiarii funcțiilor de protecție ale pădurii ar trebui să plătească contravaloarea acestor funcții, înseamnă de fapt **promovarea unei politici de dezvoltare a unor sectoare ale economiei naționale pe seama sectorului forestier, care este cronic subfinanțat.**

La aceleași consecințe conduce și *Legea nr. 526/2003 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare a turismului "Schi în România"*. În baza acestei legi, pădurile se defrișează pentru deschiderea pârtiilor necesare schiului sau altor sporturi de iarnă, instalațiilor de transport pe cablu, dar și pentru construirea și dezvoltarea structurilor de primire turistică (hoteluri, restaurante, pensiuni, parcuri, etc.). Beneficiarii defrișărilor pot fi autoritățile publice locale sau orice persoană fizică sau juridică de drept privat.

Dacă beneficiarul scoaterii definitive din fondul forestier este autoritatea publică locală, terenurile trec din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unităților administrativ teritoriale și în administrarea consiliilor locale, fiind exceptate de la plata tuturor obligațiilor bănești pentru scoaterea definitivă din fondul forestier prevăzute de legislația silvică și de legea fondului funciar.

În cazul în care beneficiarul scoaterii definitive din fondul forestier este o persoană fizică/juridică, facilitățile acordate prin *Legea nr. 526/2003* se referă la: taxa de scoatere definitivă din circuitul silvic, contravaloarea pierderii de creștere a arboretului defrișat și cheltuielile de reînstalare a vegetației forestiere și de întreținere a acesteia până la realizarea stării de masiv.

Facilitățile instituite prin cele două legi se acordă unor entități care, după intrarea în funcțiune a obiectivelor construite, colectează resurse bănești, dar sectorului forestier i se diminuează fondul de producție (cu consecințele negative ce decurg din acestea), dar și resursele financiare necesare extinderii acestuia.

Deosebit de cele două legi precizate mai sus mai trebuie menționat și cazul *Legii nr. 123/2012 a energiei electrice și a gazelor naturale*, în care, la art. 130 alin (2) litera h se prevede că operatorii economici din domeniu au dreptul „să folosească,

cu titlu gratuit, terenurile proprietate publică ocupate de obiectivele aferente sistemului de transport, precum și terenurile proprietate publică utilizate pentru lucrările de execuție, exploatare, întreținere și reparații”. Prevederile acestei legi intră în contradicție cu cele ale *Codului Silvic*. În consecință, a apărut un conflict între *RNP* și *SNTGN Transgaz SA*, care deține ocupații temporare în fondul forestier național proprietate publică fără a plăti chiria aferentă acestora. Întrucât 50% din chirie se face venit la *Fondul de conservare și regenerare a pădurilor*, rezultă încă o cale de diminuare a acestuia, urmare unor incoerențe legislative.

O evoluție a terenurilor scoase definitiv din fondul forestier național sau a ocupațiilor temporare și a influențelor negative (scutiri de obligații bănești) asupra fondului de ameliorare și a celui de conservare și regenerare a pădurilor, numai prin efectul celor două legi menționate, este prezentată în tabelele de mai jos.

**Situația suprafețelor scoase definitiv din fondul forestier
cu scutiri de taxe și alte obligații bănești,
în perioada 2009-2013**

Indicatori	2009	2010	2011	2012	2013	Total perioadă
Suprafața de teren scoasă definitiv din fondul forestier – ha, din care:	124	166	294	177	65	826
- Cu scutiri de taxe și alte obligații bănești – ha , din care:	63	11	91	86	21	272
- Pentru drumuri - ha	63	11	21	49	21	165
- Pentru pârtii - ha	0	0	70	37	0	105
Pierderi la fondul de ameliorare – mii lei	13.289	595	34.204	10.712	5.114	63.944

Sursa: DAPP

**Situația ocupațiilor temporare
în fondul forestier național aprobate
în perioada 2009-2013**

Indicatori	2009	2010	2011	2012	2013	Total perioadă
Suprafața pentru care s-au dat aprobări de ocupație temporară - ha	0,64	0,86	0,32	0,23	0,38	2,43
Pierdere la Fondul de ameliorare – mii lei	14,04	2,44	6,00	0,00	8,00	30,48
Pierdere la Fondul de conservare și regenerare – mii lei	43,21	45,18	69,09	20,59	27,05	205,12

Sursa: prelucrarea datelor furnizate de ITRSV-uri

În concluzie, suprafața scoasă definitiv sau temporar din fondul forestier a fost în perioada 2009-2013 de **829 ha**, înregistrându-se o **neconstituire de resurse financiare la fondul de ameliorare și la fondul de conservare și regenerare a pădurilor de 63.975 mii lei și respectiv de 343.445 mii lei**.

Deși există o strategie de dezvoltare durabilă a economiei naționale, prin legislație se promovează dezvoltarea unor sectoare ale economiei pe seama sectorului silvic (cronic subfinanțat), care este pus în situația de a nu-și mai putea constitui resursele financiare pentru regenerarea și conservarea pădurilor, precum și pentru extinderea fondului forestier prin împăduriri în terenuri degradate.

5.2. Neintegrarea în circuitul silvic a terenurilor forestiere după încetarea ocupațiilor temporare

S-a constatat faptul că există un număr foarte mare de prelungiri ale termenelor de ocupare temporară pentru sonde abandonate sau abandonabile, mai vechi de 20 ani, pentru care nu s-au regăsit documentațiile inițiale de ocupare temporară.

Prin acest mod de prelungire a termenului de ocupare temporară, au fost perpetuate ocupații din fondul forestier, nesoluționate legal până la această dată.

În acest mod taxele aferente încasate pentru prelungirea acestei ocupații, constând numai în garanții, nu corespund cu costurile reale ale cheltuielilor de redare a terenului în stare aptă de a fi împădurit.

Prin astfel de decizii se prelungește, în unele cazuri, ocuparea unor terenuri forestiere care trebuiau de mult timp redade circuitului silvic. La data actuală, aceste terenuri figurează în evidențe ca fond forestier, dar ele nu mai pot asigura funcția principală de producție silvică, fiind în cea mai mare parte ocupate cu instalații dezafectate, conducte subterane, rețele electrice dezafectate, betoane, batale și **terenuri infestate cu reziduuri petroliere.**

Evidența acestor tipuri de terenuri nu este destul de clară la *RNP*, care eliberează avizele de conformitate pentru astfel de ocupații. Din această cauză, o parte din aceste terenuri, care provin din ocupații mai vechi, au fost trecute în amenajamente ca terenuri neproductive, fără a exista explicații și măsuri legale.

Costurile pentru redarea în circuit silvic a acestor terenuri este incomparabil mai mare față de garanția calculată și taxele aferente, practic aceste redări sunt nerentabile economic, în condițiile respectării standardelor actuale de mediu.

La această dată nu se cunoaște exact această suprafață la nivel național, nefiind efectuată nici o verificare punctuală pe această speță. Datele sunt parțiale și reies din unele controale cu tematici diferite efectuate de *Direcția de control* din cadrul autorității publice centrale care răspunde de silvicultură.

De exemplu, la *DS Dâmbovița* erau trecute în „clasa de regenerare”, la rubrica „Terenuri goale care trebuie redade circuitului forestier” **393 ha** la *OS Târgoviște*. În realitate această suprafață nu a fost împădurită, deoarece a devenit neproductivă

ca urmare a exploatațiilor petroliere de-a lungul timpului și fără ca aceasta să fie redată în stare aptă de a fi împădurită, așa cum prevede legislația în vigoare.

În alte cazuri, terenurile nici nu au mai fost raportate „în clasa de regenerare”, ci au fost cuprinse în amenajamente ca terenuri goale neproductive. Astfel, la *OS Moreni* a fost identificată suprafața de 38,8 ha iar la *OS Găești* suprafața de 6,6 ha.

În concluzie, prelungirea sine die a autorizațiilor de ocupare este o procedură prin care se escamotează obligația beneficiarului de ocupație de a reda terenul în stare aptă de a fi împădurit, existând riscul ca garanția și alte taxe aferente să nu acopere costurile pentru înlăturarea efectelor poluării, ceea ce conduce la diminuarea fondului forestier cu destinație productivă.

5.3. Schimbarea ilegală a destinației terenurilor forestiere

O tendință alarmantă de diminuare a fondului forestier național o constituie transformarea, după defrișare, a terenurilor forestiere în terenuri agricole sau pășuni, tendință manifestată mai ales după retrocedarea terenurilor cu vegetație forestieră prin *Legea nr. 18/1991*, în special în județele din sudul Munteniei și al Moldovei.

Astfel, au fost identificate:

- 800 ha în județul Teleorman, în lunca râului Vedea, care au fost defrișate și transformate ilegal în terenuri agricole;
- 56 ha în județele Vaslui și Galați care, după ce au fost tăiate ras, au fost transformate ilegal în terenuri agricole;
- 172 ha în județul Vaslui care, după exploatarea abuzivă a masei lemnoase, au fost abandonate practicându-se pășunatul abuziv, fapt ce a compromis regenerarea vegetației forestiere.

Gravitatea acestor fapte este cu atât mai mare cu cât s-a produs în zone deficitare în păduri, unde sunt instituite restricții speciale în vederea menținerii vegetației forestiere.

Interesele proprietarilor de a schimba destinația silvică a terenurilor retrocedate în terenuri agricole sunt stimulate și de posibilitățile de a beneficia de schemele de plată sau de ajutoare pe suprafața agricolă, accesate din fonduri europene. Astfel, discriminarea terenurilor forestiere prin politica agricolă comunitară are efecte mult mai mari în condițiile României, care nu are o strategie coerentă, asumată politic, pentru sectorul silvic.

Tratamentul discriminatoriu a amplificat pășunatului abuziv, fenomen care contribuie la distrugerea vegetației forestiere chiar și în pădurile proprietate de stat. Un exemplu edificator în acest sens îl constituie pădurile din Delta Dunării (rezervație de interes mondial unică în Europa). Animalele sunt lăsate libere în plantațiile forestiere și în pădurile Letea și Caraorman. O parte din proprietarii de bovine beneficiază de subvenții pentru creșterea animalelor, deși acestea nu au asigurată baza furajeră și nici nu se află în stabulație.

În cazurile menționate mai sus deși terenurile aparțin scriptic fondului forestier ele nu mai reprezintă, în fapt, fond forestier în accepțiunea dată de legislația silvică.

O mențiune separată trebuie făcută în legătură cu pășunile împădurite, care nu au fost inventariate din punct de vedere al consistenței arboretelor și a suprafeței împădurite pentru a fi trecute, după caz, în fondul forestier național. Acestea au rămas în vegetația forestieră din afara acestuia și au căzut pradă tăierilor ilegale. Defrișarea lor este stimulată, mai ales după ce s-a adoptat la nivel european o legislație prin care se acordă subvenții pentru pajiști și pășuni.

Defrișarea vegetației forestiere din afara fondului forestier este stimulată nu numai de beneficii economice ci și de reglementările mult prea permissive din actualul cod silvic. România a rămas printre puținele țări din UE în care se mai face distincție între fondul forestier și vegetația forestieră din afara acestuia. Majoritatea țărilor au adoptat reguli comune pentru întreaga vegetație forestieră.

În concluzie, schimbarea destinației terenurilor cu vegetație forestieră în terenuri agricole sau pășuni este stimulată prin acordarea subvențiilor din *Fondul Agricol European*, care nu se aplică și vegetației forestiere.

6. Accesibilizarea fondului forestier

6.1. Drumuri forestiere

Conform art. 83(1) din *Codului Silvic*, „*Mărirea gradului de accesibilitate a fondului forestier constituie o condiție de bază a gestionării durabile a pădurilor*”.

Potrivit unui studiu privind accesibilizarea fondului forestier național elaborat în anul 2006 de *ICAS* și de *Institutul Național al Lemnului*, suprafața de fond forestier național neaccesibilă față de o cale de transport existentă este de **2.235.570 ha**, ceea ce reprezintă 35% din suprafața totală a acestuia.

Gradul redus de accesibilitate în fondul forestier are drept consecințe:

- scoaterea din circuitul economic a unor importante resurse de masă lemnoasă care, neexploatăată la timp, se degradează;
- forțarea pădurilor accesibile, ceea ce în timp se reflectă într-un dezechilibru pe clase de vârstă a acestora;
- întârzierea extinderii aplicării tratamentelor intensive care promovează regenerarea naturală;
- neexecutarea lucrărilor de îngrijire și conducere a arboretelor pe toată suprafața care ar necesita acest lucru;
- limitarea turismului și a dezvoltării economice a unor comunități locale.

Un indicator relevant în caracterizarea accesibilității fondului forestier îl constituie densitatea medie a căilor de acces exprimată în metri liniari la ha.

Potrivit acestui indicator România are un decalaj semnificativ față de țările europene cu condiții de relief asemănătoare, așa cum rezultă din tabelul următor:

**Densitatea medie a rețelei de transporturi
fond forestier în România și în țările europene
cu condiții de relief asemănătoare**

- metri liniari/ha -

Țara	Densitate medie
România	6
Franța	26
Austria	36
Elveția	40
Germania	45

Rețeaua de drumuri auto forestiere din România este constituită în cea mai mare parte din drumuri de vale, care urmăresc cursurile de apă ce traversează masivele forestiere. Rețeaua de drumuri de coastă sau de culme este mai puțin dezvoltată, ceea ce și explică, într-o oarecare măsură, gradul redus de accesibilitate.

Până în 1994, drumurile forestiere au aparținut **Sectorului de Exploatare a Lemnului**, însă prin *HG nr. 15/1994 privind reorganizarea regiilor autonome de exploatare, transport și prelucrare primară a lemnului*, au fost transferate peste 32.000 km de drum forestier, care au intrat în administrarea și în patrimoniul *RNP*.

Până în anul 2009, suprafața de fond forestier proprietate de stat s-a redus la aproape jumătate, cu tendința certă de reducere și în viitor, ca urmare a legilor de reconstituire a drepturilor de proprietate. În aceste condiții, o mare parte a rețelei de drumuri forestiere care deservește fondul forestier retrocedat nu a mai fost întreținută de *RNP*, deoarece genera cheltuieli suplimentare într-un buget mult diminuat, ca urmare a reducerii drastice a fondului forestier.

O încercare de soluționare a acestei probleme s-a făcut prin adoptarea *Legii nr. 192/2010 privind trecerea unor drumuri forestiere din domeniul public al statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor - Romsilva în domeniul public al unor unități administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor locale ale acestora*, care prevede posibilitatea acestei treceri, cu titlu gratuit. Legea prevede însă, că transferul nu se poate iniția decât la cererea consiliilor locale, urmând ca *RNP* să-și dea acordul, atunci când drumurile forestiere respective nu mai deservește fond forestier proprietate de stat.

Până în prezent, *RNP* a emis avize sau hotărâri ale *Consiliului de Administrație* pentru un număr de 1724 de drumuri forestiere, cu o lungime totală de 5817,4 km, ceea ce reprezintă mai puțin de 18% din rețeaua de drumuri forestiere.

Întrucât la *art. 87 din Codul Silvic* se prevede, așa cum este și firesc, că întreținerea și repararea drumurilor forestiere intră în sarcina proprietarilor, consiliile locale nu sunt interesate în preluarea acestor drumuri.

În unele situații, drumurile forestiere au fost „preluate” nelegal, în baza unor hotărâri ale Guvernului de atestare a inventarelor unităților administrativ teritoriale,

însă acestea nu sunt hotărâri emise în baza *Legii nr. 213/1998*, prin care se pot face astfel de transferuri patrimoniale din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ teritoriale. Întrucât hotărârile nu erau/nu sunt cunoscute de *RNP*, s-au constatat situații în care aceasta a introdus în programul de investiții pentru reabilitarea de drumuri forestiere astfel de drumuri aflate în inventarele unităților administrativ teritoriale.

Un exemplu privind înregistrarea unui drum forestier atât în inventarul *RNP* cât și în al *UAT* îl constituie obiectivul de investiții „*Reabilitare drum forestier Bâsca Mare – județul Buzău*” pe care *RNP* l-a sistat ca urmare a unor astfel de hotărâri de atestare a inventarelor, dar când s-a solicitat de către *RNP* să se întocmească documentația legală pentru transferul drumului forestier și al obiectivului de investiții, reprezentanții legali ai *UAT* s-au opus acestui demers.

În prezent, la nivelul *RNP* nu există un inventar complet al drumurilor forestiere pe care le deține în patrimoniu, dar care nu mai deserveșc fondul forestier de stat. De asemenea, *RNP* nu cunoaște situația tuturor drumurilor forestiere care figurează atât în inventarul regiei cât și al unităților administrativ – teritoriale.

În studiul menționat la începutul acestei secțiuni se fundamentează, într-o primă urgență, necesitatea accesibilizării unei suprafețe de 250.000 ha fond forestier proprietate de stat, prin construirea a 2400 km de drumuri forestiere noi în perioada 2007-2017 ceea ce presupune un ritm de 240 km/an și un efort investițional de aproximativ 1,2 mld. lei.

Situația realizărilor efective, comparativ cu aceste deziderate este prezentată în tabelul de mai jos.

**Obiectivele de investiții privind drumurile forestiere noi
și reabilitarea celor existente, puse în funcțiune de către *RNP*
în perioada 2006-2013**

Punere în funcțiune în anii	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Lungime drumuri forestiere noi – km	124	88	57	0	0	35	27	20
Valoare totală investiție – mil. lei	30,6	40,1	14,4	0	0	11,9	11,6	15,2
Lungime drumuri reabilite - km	114	222	79	135	114	333	200	178
Valoare totală investiții – mil. lei	33,0	30,2	80,5	49,9	38,5	73,7	38,8	55,4

Sursa: RNP

Din datele prezentate, rezultă că ritmul de accesibilizare este mult mai mic decât cel preconizat – 240km/an. Astfel, în perioada 2007-2013 s-au pus în funcțiune

227 km drum forestier nou, adică mai puțin decât ar fi trebuit să se realizeze la nivelul unui singur an.

Construcția de drumuri forestiere noi a fost susținută majoritar din fonduri proprii ale regiei, iar reabilitarea drumurilor forestiere preponderent din fonduri de la buget și din împrumuturi externe.

Principală cauză a nerealizării programului de accesibilizare a fondului forestier proprietate publică a statului a constituit-o nivelul redus al finanțării.

Prin *Legea nr. 46/2008 – Codul silvic* s-a abrogat, fără o justificare reală, *OG nr. 82/2004*, care prevedea obligativitatea constituirii fondului de accesibilizare, prin prelevarea unei cote din veniturile obținute din vânzarea masei lemnoase. Situația a fost remediată, parțial, prin *Legea nr. 56/2010 privind accesibilizarea fondului forestier național*, care prevede obligativitatea constituirii acestui fond, dar numai pentru administratorii pădurilor statului și ale unităților administrativ teritoriale.

Ca urmare acestei discontinuități de reglementare, fondul de accesibilizare a fondului forestier nu s-a mai constituit în perioada 2008-2010.

Totodată finanțarea de la bugetul de stat a suferit reduceri majore, fapt pentru care în listele de investiții aprobate pentru *RNP*, cu finanțare de la bugetul de stat și din împrumuturi externe, nu au mai fost incluse obiective de investiții noi, ci numai obiective de investiții în continuare.

De asemenea, la nivelul unor direcții silvice nu au fost efectuate demersurile necesare în vederea majorării resurselor financiare care puteau fi utilizate pentru întreținerea drumurilor forestiere proprietate publică a statului, cum ar fi stabilirea și încasarea tuturor veniturilor cuvenite din tariful intitulat **taxa de peiaj**, perceput pentru folosința drumurilor forestiere. Spre exemplu, s-a constatat că, în perioada 2010-2013, *DS Covasna* a pierdut oportunitatea de a încasa venituri pentru utilizarea drumurilor forestiere în sumă de peste 1.154 mii lei.

**Reabilitări de drumuri forestiere
cuprinse în lista de investiții anexă la bugetul de stat,
aprobată pentru RNP pe anul 2013**

Surse de finanțare	Valoare actualizată investiții - mii lei -	Punere în funcțiune - km				
		2013	2014	2015	2016	2017
Buget de stat	137,9	39	53	97	108	79
Împrumut BDCE	102,3	62	41	197	-	-
TOTAL	240,2	101	94	294	108	79

Sursa: MMSC

Din datele prezentate în ultimele două tabele, rezultă că investițiile s-au concentrat asupra reabilitărilor de drumuri forestiere (1261 km în perioada 2007-

2013 și 575 km preconizați a fi puși în funcțiune în perioada 2014-2017), dar acestea au ca scop menținerea în stare funcțională a unor accesibilizări deja existente.

Potrivit *art. 83 din Legea nr. 46/2008*, pentru construirea drumurilor forestiere nu este necesară obținerea autorizației de funcționare. Dar, prin modificările aduse *Legii nr. 50/1991 privind autorizarea lucrărilor de construcții* de către *OUG nr. 214/2008*, drumurile forestiere au fost incluse în categoria construcțiilor ce trebuie autorizate. Cuprinderea în două acte normative a unor dispoziții contrare este de natură să creeze confuzii în aplicare.

Conform *art. 267 alin. 8 din Codul Fiscal*, taxa de eliberare a autorizației de construire reprezintă 1% din valoarea autorizată a lucrărilor de construcție. În aceste condiții, autorizarea are și un impact financiar în realizarea investițiilor privind drumurile forestiere. **Având în vedere cele de mai sus se impune corelarea actelor normative incidente.**

De asemenea, drumurile forestiere fiind obiective de investiții realizate în afara cadrului urban, *Certificatul de urbanism* ar trebui înlocuit cu un *Certificat pentru amenajarea teritoriului*, care să prevadă doar obținerea avizelor de mediu și de gospodărire a apelor, precum și cel al deținătorilor de rețele subterane și de parcuri naturale, în cazul în care amplasamentul acestor drumuri le-ar putea afecta.

Introducerea *Certificatului de amenajare a teritoriului* în locul celui de urbanism ar simplifica procedurile, eliminându-se timpul și resursele financiare aferente elaborării unor documentații inutile în cazul drumurilor forestiere.

Drumurile forestiere fiind drumuri de transport tehnologic, de utilitate privată, sunt construcții silvice fără o tehnicitate deosebită, ca în cazul drumurilor publice, pentru proiectarea lor existând un Normativ departamental care a fost actualizat recent și aprobat prin *OM nr. 1374/2012*.

Din această cauză, drumurile forestiere ar trebui să aibă proceduri de promovare și de realizare ca obiective de investiții mai simplificate față de celelalte investiții publice.

6.2. Corectare torenți

Strategia Națională de Management al Riscului la Inundații admite faptul că abordarea problemei apărării împotriva inundațiilor implică, pe de o parte, luarea în considerare a întregului bazin hidrografic al râurilor, și pe de altă parte, o planificare interdisciplinară și intersectorială a lucrărilor ce trebuie executate pentru amenajarea bazinelor hidrografice torențiale.

În cadrul economiei naționale există mai multe sectoare care execută lucrări de corectare a torenților, în funcție de interesele fiecărui sector astfel:

- Sectorul forestier – pentru protejarea fondului forestier și a drumurilor forestiere;
- Sectorul agricol – pentru protejarea fondului funciar agricol;

- Sectorul transporturi – pentru protejarea căilor de comunicații;
- Sectorul administrației publice locale – pentru protejarea localităților etc.

De regulă sectorul forestier este „capul de lanț” în executarea lucrărilor de corectare a torenților într-o concepție unitară, deoarece ravenarea începe în zonele muntoase, care de regulă sunt incluse în fondul forestier național. Pentru ca aceste lucrări să fie cu adevărat eficiente, lucrările de corectare a torenților ar trebui să continue și în afara fondului forestier, de-a lungul văilor torențiale, de către celelalte sectoare interesate.

Urmare aplicării legilor de reconstituire a drepturilor de proprietate asupra terenurilor agricole și forestiere, proprietățile s-au divizat excesiv. Prin natura lor, lucrările de amenajare a bazinelor hidrografice au un caracter unitar ce nu poate ține cont de limitele de proprietate și de condiționările impuse de proprietari.

Ca urmare a aplicării legilor retrocedării, o parte însemnată din obiectivele de corectare a torenților, deși au rămas în proprietatea *RNP*, se află în proprietăți private de fond forestier. *RNP* nu mai are acces la aceste obiective pentru efectuarea lucrărilor de întreținere și reparații. Lucrările se degradează continuu, iar în caz de distrugere pot provoca pagube însemnate obiectivelor aflate în aval.

O situație la fel de periculoasă o reprezintă obiectivele de investiții privind corectarea torenților începute, dar nefinalizate, datorită retrocedărilor. În această postură se află, spre exemplu, obiectivele de investiții *Bâsca Mare Inferioară* și *Corectarea torenților Cernatu*, finanțate dintr-un credit extern BDCE.

Conform art. 86 din Codul Silvic, „*Lucrările de corectare a torenților și întreținerea investițiilor efectuate pentru corectarea torenților în fondul forestier se realizează cu fonduri publice, în conformitate cu prevederile Strategiei naționale pentru dezvoltarea fondului forestier național și ale Strategiei naționale de management al riscului la inundații.*”

Acest articol de lege nu este operant pe întreg fondul forestier național deoarece, în condițiile actuale, fondul forestier aflat în altă proprietate decât a statului nu mai este accesibil pentru efectuarea unor astfel de lucrări.

De asemenea, alocațiile bugetare fiind mici, extinderea rețelei de corectare a torenților a fost insignifiantă în raport cu necesitățile de amenajare.

**Obiective de investiții
privind corectarea torenților puse în funcțiune
în perioada 2006-2013 în fondul forestier proprietate de stat**

Punere în funcțiune în anii	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Lucrări noi puse în funcțiune - km	80	38	38	25	45	62	55	21
Valoare investiții – mil lei	50,8	33,5	38,0	40,9	46,3	49,6	40,5	24,8

Sursa: RNP

Pentru anul 2013 nu s-au mai aprobat obiective de investiții noi, lista cuprinzând numai investiții în continuare, după cum urmează:

Surse de finanțare	Valoare actualizată investiții - mii lei -	Punere în funcțiune - km			
		2013	2014	2015	2016
Buget de stat	119,0	16,4	19,4	27,2	5,1
Împrumut BDCE	62,3	3,4	18,5	24,5	-
TOTAL	181,3	19,8	37,9	51,7	5,1

Sursa: MMSC

Față de cele prezentate, se pot desprinde următoarele **concluzii**:

1. Pentru revenirea la o politică unitară în acțiunea de corectare a torenților, în condițiile diversificării formei de proprietate, se impune promovarea unei legislații adecvate, care să reglementeze următoarele aspecte:

- tratarea unitară a lucrărilor, indiferent de forma actuală de folosință sau de proprietate asupra fondului funciar aferent văilor torențiale, care să prevadă stabilirea unui coordonator de bazin hidrografic și asigurarea fondurilor necesare de la bugetul statului pentru titularii de investiții din sectoarele respective, atât pentru punerea în siguranță a construcțiilor existente, cât și pentru realizarea de construcții noi;

- preluarea unor prevederi din legislația aferentă perimetrelor de ameliorare – definite ca unități teritoriale în limitele cărora se propun și se execută lucrări pentru ameliorarea terenurilor degradate (în cazul în care pe lângă lucrări de ameliorare a terenurilor degradate se prevăd și lucrări pentru corectarea torenților, unitatea teritorială este bazinul hidrografic torențial) – care să reglementeze activitatea investițională și regimul juridic al sistemelor de corectare a torenților, să stabilească administratorul acestora, precum și modul de finanțare a lucrărilor de întreținere și reparații și de acces la lucrări;

- aplicarea aceluiași prevederi privind deținătorii de terenuri ca în cazul perimetrelor de ameliorare sau exproprierea în interes public a terenurilor aferente văilor torențiale (începând din zona în care începe ravenarea) pe care se află lucrări de corectarea torenților sau în care urmează să se realizeze sisteme de corectare a torenților în mod integral și integrat;

- efectuarea de cercetări în comun de către ICAS și INHGA asupra fenomenelor de torențialitate din România;

- amenajarea bazinelor hidrografice torențiale pe baza unui plan de amenajare, în concordanță cu planurile bazinale de gestionare a riscului la inundații, elaborat prin colaborări interinstituționale, ca studii pe bazine privind tratarea în complex a sistemelor de corectare a torenților.

2. Pentru revenirea la normalitate se impune promovarea unei legislații adecvate, care să reglementeze situația creată în urma retrocedărilor unor suprafețe de teren forestier către foștii proprietari, pe care sunt situate lucrări de corectare a torenților care sunt înregistrate ca mijloace fixe în inventarul *RNP*.

Datorită acestei situații, *RNP* nu poate efectua lucrări de reparații la aceste obiective, deoarece pentru a accede la ele ar trebui să se încalce terenuri aparținând altor proprietari.

3. Suplimentarea fondurilor bugetare și introducerea în lista de investiții a unor obiective noi de investiții privind corectarea torenților, în corelare cu prioritățile rezultate din analiza riscurilor la inundații și de degradare a fondului forestier cu revelare accentuată.

7. Finanțarea sectorului forestier

7.1. Forme de sprijin financiar al proprietarilor de păduri

Reconstituirea dreptului de proprietate asupra pădurilor, prin aplicarea legilor de fond funciar, a schimbat fundamental condițiile de administrare și gospodărire durabilă a pădurilor. Practicarea unei silviculturi avansate, cu menținerea funcțiilor ecologice, sociale și economice ale pădurilor, nu se poate face decât pe suprafețe forestiere mari, capabile să genereze suficiente venituri prin care să se susțină costurile ridicate de administrare și gestionare durabilă a pădurilor.

Prin retrocedarea pădurilor, fondul forestier s-a fărâmițat excesiv, apărând peste 820.000 proprietari dintre care 800.000 dețin proprietăți sub 30 ha, media situându-se în jurul a 1,5 ha de proprietate. La aceasta se adaugă și faptul că peste 50% din fondul forestier al României este încadrat în grupa I funcțională (păduri de protecție) și, mai mult decât atât, 22 % sunt încadrate în *tipurile funcționale TI și TII*, unde reglementarea recoltării de masă lemnoasă este interzisă.

În aceste condiții, administrarea în regim silvic a micilor proprietăți forestiere devine imposibilă fără sprijinul financiar al statului. În lipsa acestei susțineri financiare, crește presiunea asupra pădurii prin tăieri necontrolate și abandonarea terenurilor forestiere după recoltarea masei lemnoase, fără a se efectua lucrări de regenerare, de întreținere și de conducere a arboretelor.

Confruntate cu defrișările masive și cu fenomenul de brăcuire progresivă a pădurilor, autoritățile au admis necesitatea reglementării unor forme de sprijin financiar din partea statului pentru proprietarii de păduri. Astfel, prin *OG nr. 96/1998 privind reglementarea regimului silvic și administrarea fondului forestier național* se instituie un sprijin financiar de la bugetul de stat pentru:

- refacerea pădurilor afectate de calamități naturale sau incendii;
- refacerea unor căi forestiere de transport distruse în urma calamităților naturale;
- combaterea bolilor și dăunătorilor din pădurile proprietate privată;

- costurile de elaborare a amenajamentelor silvice a pădurilor proprietate privată a persoanelor fizice;
- elaborarea unor studii complexe de fundamentare a soluțiilor de gospodărire a pădurilor proprietate privată a persoanelor fizice și juridice;
- diseminarea în rândul proprietarilor privați de pădure a normelor tehnice și juridice prin care se reglementează regimul silvic și a materialului de educație forestieră;
- compensații acordate proprietarilor (persoane fizice) de păduri de protecție, pentru masa lemnoasă ce nu poate fi recoltată.

Prin acte normative modificatoare, au mai fost adăugate până în anul 2003 următoarele forme de sprijin:

- contravaloarea contractelor de administrare încheiate de proprietarii privați persoane fizice cu structuri de administrare (ocoale silvice de stat sau private);
- sprijin pentru regenerarea pădurilor, dacă fondul de conservare și regenerare constituit era insuficient;
- sprijin financiar pentru constituirea asociațiilor de proprietari privați de pădure, în încercarea de a stimula comasarea suprafețelor forestiere.

După apariția *Legii nr. 1/2000*, prin care s-a mărit suprafața de pădure ce putea fi retrocedată persoanelor fizice de la un hectar la 10 hectare și s-au adăugat noi beneficiari ai retrocedărilor (formele asociative tradiționale: composesorate, obști, păduri grănicerești, urbariale etc., unitățile administrativ teritoriale și unitățile de cult), a crescut semnificativ suprafața pădurilor intrate în proprietate privată. Ca urmare a acestui fapt, **s-a amplificat necesitatea intervenției statului prin sprijinirea proprietarilor privați.**

Cu toate acestea, **alocația bugetară în vederea susținerii formelor de sprijin reglementate prin actele normative menționate a rămas insignifiantă**, ceea ce denotă că **nu a existat un angajament real în susținerea proprietății forestiere private.**

Astfel, în anul 2004, alocația bugetară destinată să acopere toate formele de sprijin menționate a fost de numai **0,5 mil. lei** și a fost preponderent utilizată pentru întocmirea amenajamentelor silvice.

În anul 2005, alocația bugetară a crescut la **5,5 mil. lei**, fiind utilizată preponderent pentru protecția pădurilor din județele Alba, Argeș, Dolj, Dâmbovița, Gorj, Mehedinți, Teleorman și Timiș.

În anul 2006, suma alocată de la buget a fost de **7,4 mil. lei**, dar și în acest caz sumele au fost utilizate cu aceeași destinație.

O mențiune specială trebuie făcută cu privire la compensarea pierderilor de venit pentru proprietarii privați de păduri cu funcții de protecție datorită restricțiilor impuse în recoltarea masei lemnoase. *HG nr. 163/2000*, dată în aplicarea *OG nr. 96/1998*, nu prevedea metodologia de calcul a compensației bănești pentru pierderile de venit. Cu alte cuvinte, prin acte normative se instituia un drept, dar care nu putea

fi exercitat din cauza unei inacțiuni administrative, iar această inacțiune a durat 6 ani (2000-2006). Proprietarii erau puși în situația de a plăti costurile administrării și întocmirii amenajamentelor silvice și de a nu recolta masă lemnoasă, din cauza funcțiilor de protecție ale pădurii deținute.

Pe de altă parte, după apariția *Legii nr. 1/2000*, situația reglementată de *OG nr. 96/1998* s-a schimbat radical apărând formele asociative tradiționale și unitățile administrativ teritoriale ca proprietari de păduri de protecție. Or, actul normativ menționat mai sus limita acordarea de compensații pentru pierderile de venit numai la proprietarii persoane fizice.

În concluzie, în perioada 2000-2006, această formă de sprijin nu a fost acordată. Consecința, a fost creșterea presiunii asupra pădurii, prin recurgerea la subterfugii la marginea legii.

HG nr. 1071/2006 de punere în aplicare a Ordonanței Guvernului nr. 96/1998, cu modificările și completările ulterioare nu aduce modificări esențiale față de *HG nr. 163/2000*, cu excepția faptului că integrează noile forme de ajutor reglementate de acte normative ulterioare *apariției OG 96/1998*. De această dată, este reglementat și modul de calcul al compensațiilor pentru pierderile de venit ca urmare a funcțiilor de protecție ale pădurilor prin *Ordinul ministrului nr. 625/2006*.

În anul 2007, alocația bugetară de sprijin a fost de 11,1 mil lei, din care s-au cheltuit 3,5 mil. lei pentru: combaterea bolilor și dăunătorilor (0,016 mil lei), înființarea asociațiilor de proprietari de păduri (0,062 mil. lei), paza pădurilor (2,23 mil. lei) și pentru compensarea pierderilor de venit datorită funcțiilor de protecție a pădurilor (1,15 mil. lei). Accesarea redusă a fondurilor bugetare s-a datorat procedurilor birocratice, dar și lipsei de informare a proprietarilor de păduri.

În *Codul Silvic* adoptat prin *Legea nr. 46/2008*, se prevede că alocația bugetară destinată sprijinirii proprietarilor privați de pădure și unităților administrativ teritoriale poate fi utilizată pentru:

a) administrarea/prestarea de servicii silvice proprietarilor privați de păduri, persoane fizice și juridice, indiferent dacă sunt cuprinși sau nu în forma asociative, dacă suprafața proprietății nu depășește 30 ha;

b) compensarea pierderilor de venit pentru proprietarii de fond forestier care dețin păduri cu funcții de protecție, în care nu se reglementează recoltarea masei lemnoase;

c) executarea lucrărilor de: regenerare a suprafețelor parcurse cu tăieri, împădurirea terenurilor goale prevăzute în amenajamente, reinstalarea pădurilor după încetarea ocupațiilor temporare de fond forestier, ajutorare și îngrijire a regenerărilor naturale;

d) efectuarea lucrărilor de combatere a bolilor și dăunătorilor pe suprafețe forestiere de cel mult 30 ha ale proprietarilor privați de păduri;

e) refacerea pădurilor și a drumurilor forestiere afectate de calamități;

- f) înființarea asociațiilor de proprietari de păduri;
- g) diseminarea documentației silvice în rândul proprietarilor de pădure;
- h) înființarea perdelelor forestiere de protecție pe terenurile agricole sau neagricole ale persoanelor fizice și juridice;
- i) elaborarea amenajamentelor pentru suprafețe forestiere mai mici decât 100 ha, aparținând proprietarilor privați de pădure.

Prin alte acte normative se mai reglementează sprijinul financiar din partea statului pentru:

- j) ameliorarea prin împădurire a terenurilor degradate;
- k) asigurarea pazei pădurilor;
- l) despăgubiri pentru prejudiciile create de vânat;
- m) repunerea în drepturi economice a locuitorilor Munților Apuseni.

Noul *Cod Silvic* nu a fost urmat de o hotărâre a Guvernului, prin care să se reglementeze modul de acordare a sprijinului financiar conform noilor condiționalități, în anii 2008-2009, derularea ajutoarelor făcându-se conform vechilor reglementări. În acești ani fondurile alocate de la buget au fost de 10 și respectiv 5 mil lei, din care cea mai mare parte s-au utilizat pentru paza pădurilor și compensarea pierderilor de venit ale proprietarilor de păduri cu funcții de protecție.

În concluzie, în perioada 2000-2009, din bugetul statului au fost alocate 40 mil. lei pentru sprijinirea proprietarilor privați de păduri, deși aceștia dețin aproape 1/3 din fondul forestier al României. Această subfinanțare s-a răsfrânt asupra pădurii, care în multe cazuri a rămas fără administrare și fără amenajamente silvice, fiind exploatată ilegal sau prin proceduri la marginea legii.

Începând cu data de 1 ianuarie 2010, acordarea unor fonduri de la bugetul de stat pentru sprijinirea proprietarilor privați de pădure, trebuie analizată și din perspectiva legislației europene, întrucât perioada de tranziție de 3 ani negociată prin *Tratatul de aderare al României la UE* a încetat.

Autoritatea centrală care răspunde de silvicultură avea obligația ca, începând cu anul 2007, să organizeze un compartiment distinct de analiză a compatibilității legislației interne cu cea europeană și pentru a-și constitui o argumentație pertinentă în susținerea în fața *Comisiei Europene* a formelor de sprijin a proprietarilor de păduri private și aceasta cu atât mai mult, **cu cât aceste ajutoare sunt axate prioritar spre menținerea funcțiilor ecologice și sociale ale pădurii și nu spre funcțiile ei economice, susceptibile a distorsiona piața internă.** De asemenea, acest compartiment ar fi trebuit să identifice toate măsurile care ar fi putut fi finanțate din diferite fonduri europene, nelimitându-se la *FEADR*.

Întreaga acțiune a autorității centrale care răspunde de silvicultură s-a bazat pe expertiza *Direcției Afaceri Europene și Relații Internaționale* din cadrul

Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, care este specializată pe politica agricolă comunitară.

Analiza trebuie să înceapă cu încadrarea sau nu a formelor de sprijin prevăzute de legislație internă în condițiile prevăzute de *art. 107(1) din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene*. Conform acestui articol, „*cu excepția prevederilor prevăzute de tratate, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de stat sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii unor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre*”.

Spre exemplu, nu există nici un argument rațional în a califica compensarea pierderilor de venit ale proprietarilor de păduri cu funcții de protecție ca urmare a restricțiilor de recoltare a masei lemnoase stabilite prin amenajamente silvice ca fiind ajutoare de stat care distorsionează, sau amenință să distorsioneze concurența pe piața comunitară a lemnului.

În altă ordine de idei, este important de subliniat faptul că **în speța în cauză nu ne aflăm în fața unui ajutor, ci a compensării restricționării dreptului proprietarului de a culege fructele proprietății sale.**

Acest punct de vedere este confirmat și de *Consiliul Concurenței* care menționează în adresa nr. 9394/28.06.2011 că toate „*compensițiile (...) nu îndeplinesc condițiile pentru a fi ajutoare de stat în temeiul art. 107 alin. (1) din Tratatul pentru Funcționarea Uniunii Europene, acestea reprezentând exclusiv drepturi financiare cuvenite proprietarilor de fond forestier (...)*”.

Prin urmare, compensarea pierderilor de venit ca urmare a interdicțiilor în recoltarea masei lemnoase din pădurile cu funcții de protecție încadrate în tipurile funcționale TI și TII, nefiind un ajutor de stat în sensul *art. 107 (1) din Tratat*, nu trebuia notificat *Comisiei Europene*, ci aplicată legislația internă.

În ceea ce privește acordarea celorlalte forme de sprijin financiar care ar putea ridica probleme în a fi calificate drept ajutoare de stat, era necesară analizarea detaliată a legislației europene prin care sunt declarate compatibile cu piața internă o serie de ajutoare de stat subordonate atingerii diferitelor obiective ale politicilor promovate în UE.

De altfel, chiar în *Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene*, la *art. 107 alin (3)* sunt declarate compatibile cu piața internă ajutoarele de stat care contribuie la dezvoltarea unor sectoare de activitate, cu condiția să nu provoace distorsiuni semnificative ale concurenței și a comerțului intracomunitar.

La *art. 173 din Liniile Directoare Comunitare privind ajutoarele de stat din sectorul agricol și forestier pe perioada 2007-2013* se statuează faptul că deși nu există norme comunitare specifice care să reglementeze ajutoarele de stat pentru sectorul forestier acestea pot fi acordate în conformitate cu normele comunitare comune fie pentru toate sectoarele, fie pentru comerț, industrie, cercetare, mediu,

agricultură dezvoltare rurală, etc. În plus, față de normele și instrumentele menționate „**reprezintă o practică a Comisiei să autorizeze acordarea ajutoarelor de stat pentru conservarea, îmbunătățirea, dezvoltarea și întreținerea pădurilor ținând seama de funcțiile ecologice, de protecție și de recreere a pădurilor**”.

Sprijinul financiar pentru amenajarea pădurilor este compatibil cu această practică a *Comisiei Europene*, întrucât ameliorarea pădurilor reprezintă „*ansamblul de preocupări și măsuri menite să asigure aducerea și păstrarea pădurilor în stare corespunzătoare din punctul de vedere al funcțiilor ecologice, economice și sociale pe care acestea le îndeplinesc*”. Planul decenal în care se concretizează activitatea de amenajare a pădurilor este **amenajamentul silvic**, în baza căruia se gestionează durabil pădurile cu respectarea regimului silvic.

În continuare, în *Liniile Directoare Comunitare* se menționează următoarele:

- se pot acorda ajutoare de stat pentru măsuri de împădurire, inclusiv pentru costurile de planificare, pentru a îmbunătăți acoperirea cu pădure, pentru a promova biodiversitatea, pentru a crea zone împădurite în scopuri recreative, pentru a combate eroziunea și deșertificarea sau pentru a promova o funcție de protecție comparabilă a pădurii;

- ajutoarele de stat pot viza prevenirea, eradicarea și tratarea dăunătorilor, a pagubelor produse de dăunători, a bolilor arborilor și prevenirea și tratarea pagubelor produse de animale, precum și măsuri direcționate, inclusiv construirea și întreținerea drumurilor și a altor infrastructuri, pentru a preveni incendiile de pădure;

- Comisia va declara ajutor de stat compatibil cu *art. 87 alin. 3 lit. c) din Tratat* pentru formarea proprietarilor de păduri și a lucrătorilor forestieri și pentru servicii de consultanță precum și pentru crearea de asociații forestiere.

De asemenea, conform *Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului*, se pot acorda ajutoare de stat pentru accesibilizarea fondului forestier, corectarea torenților în fondul forestier, creșterea valorii economice a pădurii, creșterea valorii adăugate a produselor din lemn, plăți Natura 2000, etc.

Parte din aceste ajutoare se pot constitui ca ajutoare comunitare, cu alte cuvinte, pot beneficia de cofinanțări din fonduri europene, ceea ce ar reduce semnificativ efortul bugetar intern.

Deși cele arătate anterior nu acoperă întreaga **legislație europeană** ce ar putea constitui un suport pentru acordarea ajutoarelor de stat în domeniul forestier, sunt totuși suficiente pentru a releva faptul că **această legislație oferă suficiente oportunități, cu condiția ca schemele pentru ajutor de stat să fie atent elaborate și bine documentate în concordanță cu obiectivele politicilor comunitare**.

Este de datoria autorității publice centrale care răspunde de silvicultură să documenteze corespunzător schemele de ajutor și să arate că acestea se înscriu în obiectivele urmărite în politicile comunitare.

Dar, în *HG nr. 861/2009*, prin care se reglementează normele metodologice pentru formele de sprijin a proprietarilor privați de păduri prevăzute de *Codul Silvic*, la *art. 6* se menționează că sprijinul financiar nu poate fi acordat decât după 1 ianuarie 2010 și „*numai după primirea deciziei favorabile a Comisiei Europene privind ajutoarele de stat*”.

Aceasta înseamnă că până la finele anului 2009 trebuiau îndeplinite toate formalitățile de notificare, efectuarea verificărilor de către Comisie și autorizarea schemelor de ajutor de stat de către aceasta.

Însă notificarea a fost transmisă la *Comisia Europeană* abia în data de 29 august 2011, iar la data de 19.07.2012, *Comisia Europeană* a comunicat aprobarea acordării unui ajutor de stat, constând în compensații de nerecoltare a masei lemnoase, în sumă de 258 milioane lei, proprietarilor privați de păduri, numai pentru pădurile încadrate în tipurile funcționale T1 și T2 și care sunt situate în perimetrele siturilor *Natura 2000*. Ceilalți proprietari de tipuri T1 și T2 puteau să fie compensați prin ajutoare de minimis (care sunt plafonate și se acordă o singură dată).

Suprafețele de pădure încadrate în tipurile funcționale TI și TII

	Persoane fizice	Persoane juridice	ha UAT
Păduri aflate în siturile Natura 2000	42.064	145.918	209.789
Păduri aflate în afara siturilor Natura 2000	62.149	186.530	120.836
Total păduri care beneficiază de ajutoare conform schemei aprobate prin Decizia Comisiei Europene			187.981
Total păduri în care compensațiile pot fi acordate prin schema de minimis			579.304

Sursa: DAPP

Pentru a pune însă în operă acest ajutor, era necesar să se adopte o hotărâre a Guvernului, care să operaționalizeze schema de ajutor de stat. Cu toate că *Decizia Comisiei* a fost transmisă în data de 19.07.2012, hotărârea Guvernului nu a fost emisă nici până la 31.12.2013.

Întrucât, la nivelul Comisiei nu au fost adoptate toate documentele necesare punerii în practică a noii perioade de programare 2014-2020, Comisia a prelungit din oficiu valabilitatea schemei de ajutor de stat până la data de 30.06.2014, dar hotărârea Guvernului tot nu a fost adoptată.

Proprietarii privați de păduri și unitățile administrativ teritoriale au deschis acțiuni în instanță solicitând, în temeiul *Legii nr. 46/2008 – Codul Silvic*, acordarea compensațiilor pentru masa lemnoasă ce nu poate fi recoltată, datorită restricțiilor impuse de amenajamentele silvice în pădurile de protecție încadrate în tipurile funcționale TI și TII.

Toate instanțele au considerat că sumele solicitate nu reprezintă ajutoare de stat, ci compensații pentru restricțiile impuse în culegerea fructelor proprietății, fapt pentru care statul a fost obligat la plata acestor despăgubiri, așa cum rezultă din tabelul de mai jos.

**Obligații de plată ale statului
stabilite prin hotărâri judecătorești definitive și executorii
și sume solicitate în dosare aflate pe rolul instanțelor în diferite faze
procesuale**

	- lei -
Hotărâri judecătorești executate la plată	Compensații
	3.748.140
Hotărâri judecătorești definitive și executorii neexecutate prin plată	6.194.422
Dosare aflate pe rolul instanțelor în diferite faze procesuale	16.412.648
Total	26.355.210

Sursa: DAPP

În final, toată incoerența administrativă internă și externă (declanșată artificial) s-a răsfrânt asupra statului, acesta fiind obligat pe cale judecătorească la plata despăgubirilor prevăzute de lege.

Tergiversarea în aplicarea unor măsuri menite să contribuie la protecția pădurii este de natură a anula efectele unei astfel de politici și de a crea premisele unei exploatare abuzive, neconforme cu regimul silvic. Asumarea retrocedării pădurilor, înseamnă și asumarea unor costuri ce grevează bugetul de stat. În caz contrar, pădurea va fi distructurată, nemaiputând să-și îndeplinească funcțiile sociale și de protecție.

Singurul ajutor, din cele prevăzute de *art. 97 din Legea nr. 46/2008* și blocate la aplicare prin *HG nr. 861/2009*, pentru care s-au mai făcut demersuri de autorizare la *Comisia Europeană*, este cel referitor la prevenirea și eradicarea dăunătorilor prin pulverizare aeriană ce urma a fi acordat proprietarilor privați de păduri în suprafețe de cel mult 30 ha.

Demersurile administrative interne au durat până la 27.09.2013, când a fost transmisă notificarea către *Comisia Europeană*. Aceasta a emis *Decizia C (2013) 9269 final/18.12.2013*, prin care se aprobă un ajutor de 0,08 mil. lei, schema fiind valabilă până la data de 30.06.2014. Și de această dată trebuia emisă o hotărâre a Guvernului, însă aceasta nu a fost adoptată nici până în prezent.

Aceste două scheme de ajutor de stat și-au încetat valabilitatea la 30.06.2014. Întrucât actele normative (hotărârile Guvernului) nu au fost adoptate, iar fondurile bugetare nu au fost alocate, nu au avut niciun efect concret.

Mai mult decât atât, de la 30.06.2014 începe noua perioadă de programare (2014-2020), ceea ce incumbă reluarea notificărilor.

Dacă nu se vor elabora proceduri pertinente a schemelor de ajutor de stat, nu se vor identifica oportunitățile (nu numai restricțiile) oferite de reglementările europene și nu se vor simplifica procedurile, pădurile vor rămâne fără sprijin financiar și în următorii 7 ani.

7.2. Finanțarea din fonduri europene

7.2.1. PNDR 2007-2013

Potrivit *Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 privind finanțarea politicii agricole comunitare*, a fost creat *Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR)*, pentru finanțarea programelor de dezvoltare rurală.

România putea accesa acest fond numai după elaborarea *Planului Național Strategic și a Programului Național de Dezvoltare Rurală (PNDR)* pentru perioada de finanțare 2007-2013, în conformitate cu *Regulamentul (CE) nr. 1698/2005* și cu *Liniile Directoare Comunitare privind ajutoarele de stat în domeniul agricol și forestier*.

În *PNDR 2007-2013* au fost cuprinse câteva măsuri prin care se putea finanța sectorul forestier dintre care cele mai importante sunt următoarele:

- Măsura 221 – prima împădurire a terenurilor agricole;
- Măsura 122 – ameliorarea valorii economice a pădurilor;
- Măsura 125 – îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii agricole și forestiere;
- Măsura 123 – creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere.

Conform *PNDR 2007-2013*, sectorul forestier putea beneficia de finanțări nerambursabile de aproape 800 mil. euro, ceea ce, în condițiile subfinanțării cronice interne, ar fi însemnat un sprijin financiar destul de semnificativ.

Menționăm câteva aspecte cu privire la obiectivele urmărite prin aplicarea măsurilor, beneficiarii formelor de sprijin, accesarea fondurilor comunitare și eventualele cauze care au condus la un grad redus de absorbție a fondurilor.

Măsura 221 – prima împădurire a terenurilor agricole

Motivația introducerii *măsurii 221* în *PNDR* a constituit-o faptul că România are un grad de împădurire sub media europeană. Distribuția neuniformă a pădurilor plasează zona de câmpie (grad de împădurire de 11%) în zonele deficitare în păduri, condițiile pedoclimatice impunând un grad de împădurire de cel puțin 16%.

Măsura 221 viza împădurirea cu sprijin financiar comunitar a **50.000 ha** terenuri agricole (în special neproductive sau cu productivitate scăzută).

Obiectivul general al *măsurii* constă în îmbunătățirea condițiilor de mediu în spațiul rural, prin împădurire urmărindu-se: prevenirea pagubelor produse de factori naturali dăunători, reducerea eroziunii solurilor, ameliorarea capacității de retenție a

apei în soluri, creșterea calității mediului, menținerea sau creșterea biodiversității, generarea unor resurse alternative ale comunităților rurale.

Obiectivul operațional vizează creșterea suprafeței împădurite.

Măsura 221, făcând parte din PNDR circumscris dezvoltării rurale, limitează beneficiarii sprijinului financiar la proprietarii privați de păduri și la unitățile administrativ teritoriale care dețin **terenuri agricole** pe care vor să le împădurească schimbând categoria de folosință a acestora. Sunt excluse de la finanțare terenurile neagricole, pajiștile naturale permanente și terenurile pentru care prin planurile de amenajare a teritoriului se definește un interes public major.

Autoritățile competente din România (autoritatea pentru agricultură și cea pentru silvicultură) au conceput schema de sprijin financiar sub forma unor plăți de prime standard diferențiate pe zone și pe categorii de beneficiari, după cum urmează:

Euro/ha

Proprietari privați	Câmpie	Deal	Munte
Primă pentru consultanță și proiectare, 70% din costul standard dar nu mai mult de	226,5	197,8	167,0
Primă pentru înființarea plantației, 70% din costul standard	1330	1162	1092
Primă pentru întreținerea plantației, 100% din costul standard total, din care:	1336	1166	826
- Anul I	270	210	130
- Anul II	616	536	436
- Anul III	180	210	130
- Anul IV	180	105	65
- Anul V	90	105	65
Primă anuală pentru pierdere de venituri timp de 15 ani pentru persoane cu venituri majoritare din surse agricole	215 euro/an/ha		
Primă anuală pentru pierderea de venituri, timp de 15 ani, pentru persoane cu venituri majoritare din alte surse decât agricole	110 euro/an/ha		
Consilii locale	Câmpie	Deal	Munte
Primă pentru consultanță și proiectare, 70% din costul standard dar nu mai mult de	133,0	116,2	109,2
Primă pentru înființarea plantației, 70% din costul standard dar nu mai mult de :	1130	1162	1092

Notă: sprijinul era acordat numai dacă schema de împădurire cuprinde arborete a căror vârstă de exploatabilitate este mai mare de 40 de ani.

Din cele de mai sus rezultă câteva concluzii importante:

1) Proprietarii de terenuri agricole nu sunt stimulați să le împădurească, deoarece prin schimbarea categoriei de folosință a terenului **pierd subvenția pe hectar teren agricol, care se situează între 190-400 euro**. Această subvenție este compensată doar parțial prin *prima anuală pentru pierdere de venituri din surse agricole*, care se acordă numai pentru o perioadă de 15 ani de la înființarea plantației forestiere, cu

toate că exploatarea masei lemnoase, care poate genera venituri se poate face decât peste 40 de ani de exploatabilitate a arboretului, prevăzută de normele tehnice.

2) Proprietarii de teren agricol sunt reticenți la schimbarea categoriei de folosință a terenurilor deoarece, în cazul în care vegetația forestieră îndeplinește condițiile de a fi considerată pădure, atunci terenul intră în fondul forestier național, nemaiputându-i-se schimba destinația. Odată intrată în fondul forestier național, pădurea trebuie inclusă în amenajamente silvice, care generează costuri pentru proprietari.

3) Pentru proprietarii unități administrativ teritoriale se acordă sprijin financiar numai pentru faza de proiectare și de înființare a plantației. Nu se acordă subvențiile pentru întreținerea plantației până la atingerea stării de masiv și pentru compensarea pierderilor de venit.

4) Costurile standard în funcție de care se calculează cuantumul sprijinului sunt foarte mici, neacoperind decât 30-40% din costurile reale ale unei împăduriri.

5) Procedurile de selecție, admitere la finanțare, achiziții și decontare de către *Comisie* sunt foarte lungi, ceea ce determină o imobilizare îndelungată a fondurilor avansate, iar recuperarea cheltuielilor efectuate este numai parțială.

Cele arătate mai sus au constituit premise sigure ale nefuncționalității sprijinului financiar din fonduri europene acestea rămânând neaccesate iar obiectivul final operațional de împădurire a 50.000 ha de terenuri agricole fiind complet ratat.

Astfel, până la data de 30.01.2014, *APDRP* a selectat 40 proiecte în sumă de 3.775.660,83 euro (fonduri europene nerambursabile), a încheiat contracte de finanțare pentru 29 proiecte în valoare de 2.144.123,29 euro și a făcut plăți de 185.513,13 euro. Raportându-ne la suma alocată, de 229.341.338 euro, **procentul de sume efectiv trase din FEADR era la 30.01.2014 de 0,081%.**

Neatingerea acestui obiectiv nu înseamnă decât ineficiență în utilizarea resurselor financiare și o irosire a oportunităților de finanțare din resurse financiare comunitare alocate României.

Măsura 122 – îmbunătățirea valorii economice a pădurii

Obiectivul general al măsurii constă în creșterea valorii economice a pădurii, iar obiectivele specifice vizau:

- îmbunătățirea structurii sau refacerea pădurilor slab productive;
- achiziționarea de echipamente necesare realizării lucrărilor tehnice până la vârsta exploatabilității (rărituri, elagaj artificial, combaterea bolilor și dăunătorilor);
- cumpărarea de echipamente de exploatare cu impact redus asupra mediului;
- producerea de puieți forestieri pentru nevoi proprii;
- creșterea numărului de proprietari care administrează pădurile în regim silvic.

Beneficiarii sprijinului financiar puteau fi toți proprietarii de păduri, cu excepția statului.

Valoarea finanțării din fonduri europene aferentă *măsurii 122* a fost de 135.865.578 euro, însă au fost selectate proiecte a căror finanțare publică se ridică abia la 2.513.937 euro. Până la 30.01.2014, *APDRP* a efectuat plăți de 642.370 euro. Gradul de accesare al măsurii a fost de 1,89% iar **procentul de tragere efectivă nu a depășit 0,5%.**

Dacă micii proprietari de păduri nu puteau practic accesa fondurile, deoarece mulți nu-și administrează pădurile iar cei care încheie contracte de servicii silvice se rezumă în majoritatea cazurilor la servicii de pază, era de așteptat ca măsura 122 să aibă un impact mai mare în rândul proprietarilor de suprafețe mari de pădure.

O explicație rezonabilă a gradului redus de accesare o constituie faptul că măsura a fost lansată foarte târziu (anul 2012), din cauza unor incoerențe în demersurile administrative ale unității centrale de management a *PNDR* și ale autorității silvice centrale ce răspunde de silvicultură.

Interesul scăzut pentru această măsură are însă și o cauză mai generală ce decurge din procesul de retrocedare al pădurilor. Proprietarii cărora li s-au retrocedat pădurile sunt mult mai interesați de exploatarea masei lemnoase generatoare de venituri imediate și mai puțin de efectuarea unor investiții cu impact sesizabil după câteva decenii. **Proprietarii nu au asimilat încă principiul gestionării durabile a pădurilor și cu atât mai puțin pe cele ce țin de efectuarea tratamentelor silvice, ale căror efecte se văd în pădure abia în timpul generațiilor viitoare.**

Măsura 125 b – îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii forestiere

Motivația măsurii constă în densitatea foarte redusă a rețelei de drumuri forestiere în fondul forestier național și în existența a peste două milioane hectare de păduri inaccesibile. De asemenea, în România sunt numeroase bazine hidrografice în fondul forestier, cu un grad înalt de torențialitate.

Obiectivele specifice ale măsurii vizează dezvoltarea infrastructurii pădurii în vederea asigurării competitivității sectorului forestier, prin construirea și/sau modernizarea drumurilor forestiere, căilor ferate forestiere și funicularelor, cât și prin efectuarea unor lucrări de corectare a torenților.

Pentru această măsură s-au alocat 268.521.136 euro iar **gradul de accesare prin proiecte depuse, selectate și admise la finanțare este de aproape 80%.**

Ca și în cazul măsurii precedente, *măsura 125 b* poate fi abordată doar de proprietarii mari de păduri, capabili să susțină financiar lucrări mari de investiții.

Cu toate că măsura a fost accesată într-o proporție însemnată, totuși se impune a fi semnalate unele impedimente ce grevează asupra extinderii:

- insuficienta reglementare a regimului juridic al drumurilor forestiere; există încă incoerențe legislative, drumurile forestiere fiind asimilate construcțiilor pentru care trebuie obținute autorizații de construcție, ceea ce conduce la interpretări diferite și la costuri suplimentare pentru beneficiarii proiectelor;

- cheltuielile pentru proiectare realizate înainte de aprobarea proiectului, care includ studiul de fezabilitate, memoriul justificativ, studii hidrologice și/sau hidrogeologice, proiectele tehnice ș.a., sunt suportate din fondurile alocate măsurii numai în limita a 10% din valoarea eligibilă a proiectelor;
- includerea în categoria cheltuielilor neeligibile a costurilor de întreținere și reparații a infrastructurii forestiere existente.

Măsura 123 – creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere

Măsura 123 și schemele de ajutor de stat aferente au avut ca obiective specifice creșterea valorii adăugate a produselor forestiere și a eficienței economice a activității microîntreprinderilor, prin dezvoltarea și modernizarea capacităților de producție și a proceselor tehnologice, respectiv prin:

- construcții noi de spații de prelucrare și stocare a produselor forestiere și/sau modernizarea celor existente;
- achiziționarea (inclusiv în leasing) de instalații, mașini și echipamente pentru recoltarea, transportul și procesarea primară a produselor forestiere;
- modernizarea și re tehnologizarea capacităților de producție cu respectarea standardelor de mediu și de protecție a muncii.

Beneficiarii sprijinului financiar puteau fi microîntreprinderile care activau în zonele cu păduri și care prelucrau produsele forestiere provenite din acestea.

Întrucât în cadrul măsurii nu s-au alocat sume separate pentru agricultură și silvicultură, nu există evidențe distincte care să permită analiza modului în care s-a derulat accesarea fondurilor europene numai pentru sectorul forestier.

În cadrul măsurii au fost selectate 219 proiecte cu o valoare a fondurilor europene nerambursabile de 111.515.458 euro. Dintre acestea, peste 138 proiecte s-au încheiat contracte de finanțare în sumă de 68.501.973 euro, tragerile efective (plăți APDRP) fiind de numai 38.452.136,61 euro. Comparativ cu suma alocată (310 milioane euro) **suma contractată pentru finanțarea proiectelor reprezintă 22%.**

În concluzie, cu excepția investițiilor în drumuri forestiere, gradul de accesare a fondurilor europene destinate finanțării sectorului forestier a fost foarte redusă. Autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură trebuia să întreprindă o analiză serioasă a cauzelor care au generat o astfel de situație și să identifice măsurile corective, cel puțin pentru noul orizont de planificare 2014-2020.

7.2.2 PNDR 2014 – 2020

Elaborarea *PNDR* pentru orizontul de planificare 2014-2020, presupune analiza prevederilor noului regulament, care înlocuiește *Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltarea rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR)*, aplicabil în perioada de programare 2007-2013 și stabilirea sumelor alocate fiecărei măsuri de sprijin. Se

va urmări armonizarea nevoilor de finanțare ale tuturor sectoarelor acoperite de *PNDR* (agricultură, piscicultură, silvicultură, dezvoltarea serviciilor de bază în mediul rural, renovarea și dezvoltarea satelor, etc.).

Prin analiza SWOT, întreprinsă de *DAPP*, au fost identificate principalele puncte slabe (vulnerabilități) ale sectorului forestier, care pot fi ameliorate prin finanțări din *FEADR* prin intermediul *PNDR*. Dintre acestea, menționăm:

- densitate redusă a rețelei de drumuri forestiere, peste 2 milioane ha de pădure fiind inaccesibile, fapt ce determină pierderi importante de masă lemnoasă și creșterea presiunii de exploatare asupra pădurilor accesibile;
- grad ridicat de deteriorare a rețelei de drumuri forestiere existente;
- gradul mare de torențialitate a rețelei hidrografice din fondul forestier din zonele de munte și de deal; ponderea redusă a fondului forestier în care s-au realizat lucrări de corectare a torenților; vechimea mare a lucrărilor existente, iar în unele cazuri deteriorarea lor, ca urmare a retrocedărilor din fondul forestier;
- procentul redus de împădurire în zonele de câmpie și lipsa perdelelor forestiere de protecție;
- frecvente rupturi de vânt și zăpadă, în special în pădurile de molid; atacuri ale dăunătorilor biotici care conduc la defoliere și la uscarea arborilor;
- grad redus de dotare tehnică a companiilor din domeniul forestier, ceea ce conduce la pierderi de masă lemnoasă și la degradarea ecosistemelor forestiere;
- necompensarea pierderilor de venit suferite de proprietarii ale căror păduri sunt supuse restricțiilor de recoltare a masei lemnoase;
- diseminarea slabă a informațiilor la nivelul proprietarilor de păduri și lipsa serviciilor de consiliere a acestora în domeniul managementului forestier.

Din cele de mai sus rezultă că sectorul forestier din România are nevoie de fonduri substanțiale pentru redresare. În condițiile în care bugetul național este extrem de limitat, finanțările prin *PNDR* ar constitui o oportunitate esențială.

Repartizarea fondurilor din *PNDR* între agricultură și silvicultură trebuie făcută în pe criterii obiective, bazate pe indicatori relevanți, de influență în economia națională a celor două sectoare, așa cum rezultă din tabelul de mai jos.

**Ponderea în economia națională
a sectoarelor Agricultură și Silvicultură,
precum și raportul posibil de alocare în baza unor indicatori relevanți**

Indicatori statistici relevanți	U.M.	Agricultură	Silvicultură	Raport	Alocare silvicultură mld. Euro
1	2	3	4	5	6
Suprafață	mil. ha.	14,6	6,7	2,2	1,9

Număr proprietăți	mil.	4	0,8	5,0	1,0 min.
Nr. companii	mii	20,9	12,5	1,7	2,3
Angajați înregistrați	mii	285,5	142,7	2,0	2,1
Pondere în PIB	%	13,5	3,5	3,9	1,3
Pondere în exporturi naționale	%	10,0	7,0	1,4	2,6 max.

Notă. În calcul a fost avut în vedere Pilonul II PNDR de 7,1 mld Euro (fără transfer de 15% din pilonul I) diminuat cu 1 mld. Euro posibil de alocat către Ministerul Dezvoltării Regionale.

Prin urmare, intervalul de repartizare a fondurilor în PNDR 2014-2020 în baza indicatorilor relevanți de influență în economie este de 1-2,6 mld. lei.

Prin scrisoarea nr. 13.906/28.11.2013, DAPP a solicitat Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, în calitate de unitate centrală de management a PNDR 2014-2020, alocarea unei sume de **2,03 mld. Euro** în următoarea structură:

- 700 mil. euro pentru investiții în drumuri forestiere și în lucrări de corectare a torenților;
- 250 mil. euro pentru împăduriri în terenuri agricole degradate și pentru crearea unor perdele forestiere de protecție;
- 750 mil. euro pentru investiții în tehnologii forestiere de prelucrare a lemnului și de comercializare a produselor lemnoase;
- 140 mil. euro pentru compensarea pierderilor de venit către proprietarii de păduri încadrate în tipul funcțional T1 și TII din interiorul siturilor Natura 2000;
- 50 mil. euro pentru prevenirea și repararea daunelor aduse pădurii de dezastre naturale și de evenimente catastrofale;
- 50 mil. euro în investiții în ameliorarea valorii ecologice a ecosistemelor forestiere;
- 20 mil. euro pentru înființarea grupurilor de producători;
- 70 mil. euro pentru consiliere, cooperare și transfer de cunoștințe.

O solicitare asemănătoare (**1,930 mld, euro**) a fost formulată și de principalele asociații care activează în domeniul forestier: *Federația proprietarilor de Pădure și Pășuni, Asociația Forestierilor, Asociația Administratorilor de Păduri, Asociația Prestatorilor de Servicii Silvice, WWF, etc.*

Demersurile întreprinse nu au avut nici un efect în elaborarea strategiei PNDR 2014-2020 de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

În scrisoarea de răspuns nr. 67543/08.01.2013, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale precizează că nu vor fi finanțate decât două măsuri, referitoare la împădurire și accesibilizare fond forestier, celelalte rămânând fără finanțare ca urmare a „lipsei de fonduri”.

În consecință, din cele 17,6 mld. euro alocate României din FEADR în perioada de planificare 2014-2020 numai 220 mil. euro vor fi dirijate către

sectorul forestier. Această sumă este de 10 ori mai mică decât un necesar minim de fonduri de cca. 2 mld. Euro și, în același timp **reprezintă numai ¼ din suma alocată silviculturii în perioada de planificare 2007-2013.**

În concluzie, sectorul forestier din România a căzut din nou victima dezinteresului factorilor guvernamentali responsabili pentru destinele pădurii, iar noul *PNDR* s-a dovedit a fi un eșec. În lipsa finanțării va avea de suferit pădurea, fiindcă ea va plăti prin exploatare abuzive și prin neefectuarea lucrărilor de întreținere și regenerare.

7.3. Forme alternative de finanțare a sectorului forestier

7.3.1. Contravaloarea efectelor funcțiilor de protecție ale pădurii

Pădurile îndeplinesc un rol esențial în protecția solurilor, câmpurilor, apelor, barajelor, lacurilor de acumulare, izvoarelor, căilor de comunicații, ecosistemelor forestiere și acvafaunistice, biodiversității, genofondului, etc.

De asemenea, ele constituie un regulator al regimului climatic și hidrologic. Pădurile sechestrează bioxidul de carbon în masa lemnoasă și în solurile forestiere, contribuind la diminuarea gazelor cu efect de seră ce determină încălzirea globală. Totodată, ele constituie bariere împotriva poluării generate de obiective industriale. Multe păduri au rol de recreere și înfrumusețare a peisajului, fără de care mare parte din activitățile turistice și balneoclimaterice ar dispărea.

Efectele pădurii sunt mult mai numeroase, dar numai și această succintă enumerare este suficientă în a argumenta că pădurea produce beneficii mult mai mari decât cele rezultate din exploatarea masei lemnoase. Aceste efecte trebuie cuantificate, iar contravaloarea lor ar trebui să se reîntoarcă la pădure, pentru a-i asigura perenitatea. Pădurea, spre deosebire de alte ramuri de activitate, produce venituri din exploatarea masei lemnoase la finele unor cicluri lungi de producție, aproximativ un secol, după care aceasta generează preponderent costuri. Pentru a menține pădurea, aceasta trebuie finanțată din contravaloarea efectelor funcțiilor ei, mai ales în cazurile în care pădurea este încadrată în grupa I funcțională (cu rol de protecție), iar România are peste 51% din păduri încadrate în această grupă.

O primă tentativă de a finanța pădurea din contravaloarea funcțiilor de protecție s-a făcut prin *Legea nr. 26/1996 – Codul Silvic* care prevedea la art. 13:

„Persoanele fizice, juridice și instituțiile publice care beneficiază sub raport economic de efectele funcțiilor de protecție ale pădurii au obligația să plătească unităților silvice contravaloarea acestor efecte.

Tarifele corespunzătoare efectelor prevăzute la alin. 1 se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, cu avizul Ministerului Finanțelor Publice, la propunerea autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a prezentului Cod Silvic.”

Cele 6 luni s-au transformat în 12 ani, dar nu până la soluționarea problemei, ci până la modificarea reglementării prin noul *Cod Silvic*, aprobat prin *Legea nr. 46/2008*, care prevede la *art. 6(4)*: „*Persoanele juridice și instituțiile publice care beneficiază, sub raport economic, ecologic sau social, de efectele funcțiilor de protecție ale pădurilor învecinate, altele decât cele aflate în proprietate, plătesc contravaloarea acestor funcții potrivit prevederilor reglementate prin lege specială.*”

Noua lege nu mai prevede un termen de operaționalizare a reglementării, ci precizează că se va elabora o lege specială, care nu a mai apărut până în prezent.

Considerăm că proprietarul de pădure, care este îngrădit în a culege fructele proprietății sale, este îndreptățit să primească de la beneficiarii funcțiilor de protecție ale pădurii sale contravaloarea efectelor acestor funcții. Fără venituri, proprietarul este constrâns să-și amortizeze cel puțin cheltuielile de administrare prin tăieri ilegale a pădurilor de protecție.

7.3.2. Certificatele de carbon

În anul 1992 a avut loc *Summitul Pământului de la Rio de Janeiro*, cu scopul de a da un răspuns crizelor globale de mediu. Cu această ocazie s-a adoptat *Convenția Cadru a Națiunilor Unite asupra Schimbărilor Climatice (UNFCCC)*, ratificată de România în 1994, care stabilește cadrul general al acțiunilor interguvernamentale de răspuns la provocările schimbărilor climatice. Sistemul climatic a fost recunoscut ca un bun comun al omenirii, a cărui stabilitate poate fi afectată de emisiile de dioxid de carbon și alte gaze cu efect de seră. De asemenea, s-a recunoscut rolul esențial al pădurii în contracararea emisiilor de gaze cu efect de seră (GES), introducându-se conceptul de gestiune durabilă a acesteia. Convenția a mai stabilit necesitatea întocmirii unui inventar, pentru fiecare țară, a emisiilor GES și a absorbției acestora din atmosferă.

Prin urmare, reducerea cantității de GES din atmosferă este rezultanta reducerii emisiilor pe de o parte și a majorării absorbției și sechestrării lor, pe de altă parte. Eforturile de reducere a emisiilor pot fi zădărnice de ignorarea sistemelor care realizează absorbția și sechestrarea carbonului din atmosferă.

După unele estimări, anual sunt emise în atmosferă 7900 milioane tone de carbon din care 6300 milioane tone din arderea combustibililor fosili. În același timp, absorbția și sechestrarea de carbon se cifrează la 4600 milioane tone, din care 2300 milioane tone prin creșterea pădurii și a biomasei. În condițiile inexistenței pădurii, cantitatea de GES rămasă anual în atmosferă ar crește cu 2300 milioane tone.

Un arbore de dimensiuni obișnuite absoarbe prin fotosinteză, în medie, echivalentul unei tone de dioxid de carbon la fiecare m³ de creștere, eliberând în același timp 0,7 tone de oxigen.

Pădurile României, la o creștere medie anuală de 5,6 m³/ha, absorb din atmosferă între 5-6 tone de dioxid de carbon la hectar, ceea ce înseamnă la nivelul fondului forestier național, o sechestrare de carbon cuprinsă între 32-39 milioane tone de dioxid de carbon numai prin creșterea anuală a arborilor, fără a lua în considerare sechestrarea carbonului în solurile forestiere care este cu cel puțin 50% mai mare decât în solurile agricole.

Carbonul nu se eliberează în atmosferă prin exploatarea masei lemnoase, ci rămâne stocat în produsele din lemn pe durata întregului lor ciclu de viață, eliberarea făcându-se prin ardere sau descompunere.

Data fiind contribuția considerabilă a vegetației forestiere la absorbția și sechestrarea GES din atmosferă este firesc ca sectorul silvic să beneficieze de resurse financiare provenite din comercializarea certificatelor de carbon, potrivit mecanismelor stabilite prin Protocolul de la Kyoto din 1997.

Prin Protocolul de la Kyoto, statele semnatare s-au obligat la reducerea cantității de GES din atmosferă cu 5,2% în 2012 față de anul de referință 1989. UE și România s-au angajat ca această reducere să fie de 8%, fapt pentru care României i-au fost alocate un număr de **1.279.835.099** unități ale cantității atribuite (AAU).

Protocolul de la Kyoto a prevăzut ca statele semnatare să-și îndeplinească obligațiile de reducere a GES prin combinarea politicilor interne cu trei mecanisme specifice:

1. Comercializarea internațională a emisiilor - International Emissions Trading (IET);
2. Implementare în comun - Joint Implementation (JI);
3. Mecanism de dezvoltare curată - Clean Development Mechanism (CDM).

Conform IET, statele semnatare puteau comercializa surplusul de unități față de cantitatea atribuită prin Protocol.

Prin *HG nr.1570/2007*, s-a stabilit că *Agenția Națională pentru Protecția Mediului* avea obligația să transmită în fiecare an X, pentru anul X-2, *Inventarul Național al Emisiilor de Gaze cu Efect de Seră (INEGES)*, Secretarului UNFCCC și *Agenției Europene pentru Mediu*, pentru a fi supus revizuirii.

Potrivit *INEGES* întocmit de România pentru anul 2008, nivelul emisiilor era cu 38% mai mic decât țintele asumate prin Protocolul de la Kyoto. Nivelul scăzut al emisiilor nu s-a datorat perfecționării tehnologiilor, ci prăbușirii industriei românești în perioada de tranziție. Latura pozitivă a acestei situații nefaste a constituit-o perspectiva încasării unor sume mari din comercializarea drepturilor de emisie în surplus, către țări care și-au menținut și dezvoltat sectoarele industriale, neputându-se încadra în obligațiile de reducere a emisiilor asumate prin protocol, însă nu exista un cadru legal intern care să operaționalizeze mecanismul de comercializare și să stabilească destinația sumelor încasate.

S-au emis, cu o evidentă întârziere, *OUG nr. 29/2010 privind valorificarea surplusului de unități ale cantității atribuite României prin Protocolul de la Kyoto și HG nr. 432/2010 privind inițierea și dezvoltarea schemelor de investiții verzi*. Unele state semnatare ale Protocolului scosese la comercializare surplusul în anii 2009 și 2010, efectul fiind scăderea accentuată a prețurilor certificatelor de carbon pe piața internațională.

În baza concluziilor negative cuprinse în *Raportul de revizuire a INEGES pe 2009*, întocmit de experții revizuitori ai Secretariatului UNFCCC, la 28.11.2011 României i-a fost suspendat dreptul de comercializare pe perioadă nedeterminată.

Urmare măsurilor întreprinse, în iulie 2013 s-a ridicat interdicția comercializării, dar negocierile demarate cu firme din Japonia, Marea Britanie și Austria au eșuat.

La *Conferința Națiunilor Unite asupra Schimbărilor Climatice*, desfășurată în perioada 7-8/12/2009 la Copenhaga, s-a stabilit că drepturile de emisie în surplus, aferente perioadei de angajament 2008-2012, nu mai pot fi comercializate pe parcursul perioadei de angajament 2013-2020, ele putând fi folosite la finele acestei perioade pentru conformare, în cazul în care nu se ating țintele asumate de reducere a emisiilor.

Ca urmare, România nu mai are dreptul să comercializeze surplusul drepturilor sale din perioada 2008-2012, ci numai să le folosească pentru acoperirea unor eventuale nerealizări în noua perioadă de angajament.

În concluzie, România a pierdut șansa de a încasa sume consistente din valorificarea certificatelor de carbon, care să atenueze efectele destrucției sectorului industrial prin finanțarea unor proiecte viabile, pentru obiective care nu poluează ci absorb și sechestrează carbonul din atmosferă. Ignorarea silviculturii se observă și din prevederile actelor normative menționate anterior, care nu stabilesc sectorul forestier ca destinație a utilizării sumelor ce puteau fi încasate din vânzarea pe piața internațională a certificatelor de carbon.

Conform mecanismului JI, beneficiarii proiectelor de investiții care au ca efect reducerea de GES, au posibilitatea de a acoperi o parte din schema financiară prin transferul unităților de reducere a emisiilor către o țară dezvoltată, care participă la realizarea proiectului. România, a încheiat 10 *Memorandumuri de Înțelegere* cu guvernele Elveției, Olandei, Norvegiei, Austriei, Danemarcei, Suediei, Franței, Finlandei și Italiei, în baza cărora au fost derulate, în perioada de angajament 2008-2012, un număr de 16 proiecte de tip JI, ce au generat **637.500 certificate de emisii de gaze cu efect de seră (EU ETS)**, care au fost scoase, de către MFP, la licitație în cursul lunii aprilie 2013, fiind încasată suma de **1.906.125 euro**. Întrucât legislația internă nu prevedea care este destinația sumelor obținute prin licitarea *EU ETS* obținute urmare derulării proiectelor de tip JI, a fost adoptată *OUG nr. 70/26.06.2013 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a*

Guvernului nr. 115/2011 privind stabilirea cadrului instituțional și autorizarea Guvernului, prin Ministerul Finanțelor Publice, de a scoate la licitație certificatele de emisii de gaze cu efect de seră atribuite României la nivelul Uniunii Europene, conform căreia „contravaloarea în lei a sumei obținute în urma scoaterii la licitație, în condițiile legii, a certificatelor de emisii rămase neutilizate din rezerva pentru proiectele de tip implementare în comun pentru România din perioada 2008-2012 din cadrul schemei de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră se constituie venit al Fondului pentru mediu și se utilizează de Administrația Fondului pentru Mediu”.

Întrucât AFM nu a elaborat procedurile de accesare, până la data prezentului audit nu au fost depuse proiecte a căror finanțare să se realizeze din aceste surse.

Pentru îndeplinirea angajamentelor asumate, *Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene* au adoptat *Directiva 2003/87/CE din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului.*

Scopul schemei UE privind comercializarea EU ETS, îl reprezintă promovarea unui mecanism de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră de către agenții economici cu activități care generează astfel de emisii, în așa fel încât îndeplinirea angajamentelor asumate de UE sub Protocolul de la Kyoto să fie mai puțin costisitoare.

Un EU ETS reprezintă titlul care conferă unei instalații dreptul de a emite o tonă de dioxid de carbon echivalent într-o perioadă definită. Au fost stabilite următoarele 8 sectoare de alocare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră: energie, rafinare produse petroliere, producție și prelucrare metale feroase, ciment, var, sticlă, ceramică, celuloză și hârtie.

Schema cuprindea trei etape de aplicare: 2005-2007, 2008-2012 (prima perioadă de angajament a Protocolului de la Kyoto), 2013-2020 (a doua perioadă de angajament a Protocolului).

În cazul României, prevederile *Directivei 2003/87/CE* au devenit obligatorii începând cu anul 2007 și au fost transpuse în legislația internă înainte de aderare, prin *HG nr. 780/2006 privind stabilirea schemei de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră*

Simplificat, procedura instituită constă în autorizarea instalațiilor sau a unor părți din acestea de a emite GES, atribuirea gratuită a unui număr de certificate de carbon în baza unor estimări certificate de emisii, retragerea după perioada de raportare a certificatelor de carbon aferente emisiilor realizate (de asemenea certificate) și autorizarea comercializării surplusului. De menționat că, în etapa a III-a de aplicare nu se mai aplică atribuirea gratuită, cu excepția țărilor, printre care și România, care au negociat o schemă de reducere treptată a atribuirii gratuite.

Pentru anul 2012, României i-au fost alocate de către *Comisia Europeană* 5.878.000 certificate aferente fazei trei a schemei de comercializare, pentru a fi

scoase la licitație. Licitările s-au desfășurat în perioada 13.11.2012-18.12.2012, România încasând suma de **39.707.340 euro**, din care, bugetului de stat i-a revenit un procent de 29%, respectiv **11.515.129 euro**. Pentru anul 2013, României i-a revenit un volum de 27.936.500 certificate aferente fazei a treia a schemei de comercializare, din care în cursul anului au fost licitate 21.366.500 de certificate, obținându-se venituri în sumă de **93.109.325 euro**, din care bugetului statului i-a revenit procentul de 29%, respectiv suma de 27.288.282 euro.

Din procentul de 71% destinat proiectelor cu impact de mediu (414.615.209 lei) s-a aprobat alocarea următoarelor sume:

- 76.000.000 lei *Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice*, pentru dotarea unităților administrativ teritoriale cu microbuze școlare în vederea transportului elevilor din mediul rural la unitățile de învățământ preuniversitar;
- 114.000.000 lei *Ministerului Transporturilor* pentru finanțarea proiectului de investiții „*Magistrala V Metrou Etapa I Drumul Taberei Universitate*”.

Deși în actele normative interne se prevede ca o destinație de finanțare „sechestrarea forestieră”, decizia administrativă nu vizează susținerea sectorului forestier.

Pentru sectorul forestier ar fi mult mai benefic dacă:

- **proprietarii instalațiilor care emit GES și care nu se încadrează în plafoanele stabilite ar avea posibilitatea să convertească cumpărarea obligatorie de certificate de carbon în investiții în împăduriri. Aceasta ar însemna convertirea directă a cumpărării drepturilor de emisie în unități de sechestrare a carbonului;**

- **adaptarea schemei EU-ETS, care se referă numai la agenții ce emit GES, excluzând agenții care sechestrează GES, prin introducerea în sistem a vânzării de certificate de carbon de către proprietarii de pădure care sechestrează prin absorbție carbonul emis în atmosferă.**

Integrarea sectorului forestier în schemele de finanțare prin comercializarea certificatelor de carbon este condiționată de realizarea unor estimări credibile pentru sectorul „*Folosința Terenurilor, Schimbarea Folosinței Terenurilor și Silvicultura*” (LULUCF) și cuprinderea acestuia în INEGES.

Autoritatea centrală pentru mediu a ignorat acest sector (una din cauzele cuprinse în Raportul de Revizuire care a condus la anularea dreptului de comercializare a certificatelor de carbon pentru România) dar nu a ezitat în a considera pădurea ca un mare poluator instituind plata unor taxe de mediu.

Ignorarea LULUCF ca o prioritate s-a manifestat și la nivelul UE și chiar la nivel global. Abia în anul 2011, în cadrul *Conferinței Națiunilor Unite pentru Schimbări Climatice de la Durban*, s-a ajuns la un acord internațional privind normele de contabilizare a emisiilor și sechestrărilor de carbon (prin unități de

reținere și sechestrare - RMU) aferente LULUCF, aplicabile în perioada a doua de angajament a Protocolului de la Kyoto.

Fiecare Parte la Protocolul de la Kyoto trebuie să genereze RMU-uri în baza reținerilor nete (prin sechestrare) pentru fiecare activitate în parte, și anume: **împădurire; reîmpădurire; defrișare; gestionarea pădurilor; gestionarea terenurilor cultivate; gestionarea pășunilor.**

În temeiul actualelor norme de contabilitate, contabilizarea este voluntară pentru majoritatea activităților LULUCF, în special pentru gestionarea pădurilor (care reprezintă aproximativ 70 % din sector) și administrarea terenurilor agricole și a pășunilor (17 %). Obligatorietatea se aplică numai pentru unele activități care implică schimbarea utilizării terenurilor (împădurirea, reîmpădurirea și defrișarea).

Prin urmare, gradul de contabilizare în statele membre este în prezent variabil. Mai puțin de două treimi din statele membre includ în contabilizare gestionarea pădurilor, numai trei administrarea terenurilor agricole și/sau a pășunilor și unul singur refacerea stratului vegetal. Prin extinderea contabilizării obligatorii pentru a include gestionarea pădurilor și administrarea terenurilor agricole și a pășunilor, s-ar îmbunătăți vizibilitatea acțiunilor întreprinse de fermieri, silvicultori și industriile conexe silviculturii și s-ar pune bazele pentru elaborarea de stimulente de politică pentru intensificarea acțiunilor lor de atenuare. Dacă aceste eforturi sunt luate în considerare, impactul lor global asupra GES este reflectat mai corect și crește rentabilitatea atingerii obiectivelor de reducere a emisiilor.

România și-a corectat, după anul 2011, metodele de estimare și și-a ameliorat raportările INEGES, mai ales după angrenarea unor institute de cercetare, printre care și ICAS. În cazul vegetației forestiere realizarea primului IFN a fost esențială pentru raportările LULUCF.

Sectorul LULUCF are o contribuție negativă la emisia globală de GES, datorită capacității sale de a absorbi carbonul din atmosferă și de a-l sechestra în masă lemnoasă și în soluri. **Cu alte cuvinte, sectorul forestier care are cea mai mare contribuție în sechestrarea carbonului din LULUCF este în drept să beneficieze de resurse financiare provenite din comercializarea de RMU.**

În țările industrializate, sectorul LULUCF reprezintă, în majoritatea cazurilor, un canal de absorbție net. Cu toate acestea, capacitatea canalului de absorbție este în descreștere, din motive precum creșterea cererii de biomasă, îmbătrânirea pădurilor în anumite țări și tendința de intensificare a utilizării pădurilor. Se prognozează descreșterea până în 2020 a capacității canalului de absorbție asociat sectorului LULUCF din UE cu aproximativ 10 % în 2020, comparativ cu perioada 2005-2009. Potrivit proiecțiilor, se așteaptă ca această tendință negativă să continue pe termen lung. Însă rezultatele efective înregistrate în acest sector vor depinde în mare măsură de stimulentele acordate în cadrul diverselor politici.

În concluzie, oportunitatea constituirii unor surse alternative bugetului de stat pentru finanțarea silviculturii există, însă operaționalizarea mecanismelor adecvate trebuie pregătită din timp. Dacă se va manifesta și în viitor lipsa asumării responsabilității la nivel politic și inerția birocratică a autorităților competente, se va continua subfinanțarea și destructurarea pădurilor, prin exploatare forțate, de multe ori nelegale sau la marginea legii. Până în prezent, silvicultura nu a beneficiat decât în mică măsură de fondurile europene, nu a primit nimic din comercializarea certificatelor de carbon și, dacă nu se întreprinde nimic cu maximă urgență se va irosi și șansa finanțării din comercializarea RMU.

8. Cercetarea științifică în domeniul silviculturii

În anul 1933 a fost înființat *Institutul de Cercetări și Experimentație Forestieră*, denumire sub care a funcționat până în anul 1947, când a fost reorganizat sub denumirea de *Institut de Cercetări Forestiere*. Începând cu anul 1976 a primit denumirea de *Institutul de Cercetări și Amenajări Silvice (ICAS)*. Încă de la început, institutul a avut în structura sa subunități teritoriale și baze experimentale proprii.

Institutul este **principalul elaborator și gestionar al informației științifice și tehnice din sectorul forestier**, dispunând de bază experimentală proprie, echipamente de cercetare și informatice, colecții științifice, editură proprie și de personal cu nivel înalt de pregătire profesională, atestat pe plan național și internațional. *ICAS* este membru al celor mai prestigioase organisme internaționale de specialitate din domeniul forestier (International Union of Forest Research Organizations, European Forest Institute, International Seed Testing Association, European Association of Remote Sensing Laboratories). Institutul este Centru de Excelență la nivel național în domeniul silvobiologiei și a managementului forestier, fiind singura unitate de cercetare-dezvoltare din România care desfășoară în domeniul silviculturii activitate de cercetare-dezvoltare pe întregul ciclu, pornind de la cercetarea fundamentală, continuând cu cercetarea aplicativă și dezvoltarea tehnologică și terminând cu implementarea în producție a rezultatelor obținute.

Activitățile diversificate și integrate ale institutului se desfășoară la sediul central *ICAS*, precum și în cele 9 stațiuni de cercetare-dezvoltare situate în Brașov, Pitești, Craiova, Câmpulung Moldovenesc, Oradea, Bistrița, Focșani, Timișoara și Ștefănești, în cadrul cărora funcționează 5 ocoale silvice experimentale, o păstrăvărie și zece baze experimentale.

În prezent, numărul total al salariaților *ICAS* este de 866, din care 187 în activitatea de cercetare, 336 în activitatea de dezvoltare tehnologică (din care 86 de salariați lucrează în domeniul elaborării IFN) și 343 în activitatea de experimentare-producție. Din personalul de cercetare-dezvoltare, 87 sunt cercetători atestați, 149 ingineri de dezvoltare tehnologică, 256 reprezentând personal auxiliar de cercetare-dezvoltare și 31 de salariați reprezentând personal administrativ.

Urmare documentării efectuate asupra prevederilor legale referitoare la reorganizarea activității ICAS, precum și urmare analizei situației *Evoluției suprafeței fondului forestier ICAS în perioada 31.12.2001-31.12.2013*, echipa de audit a concluzionat faptul că începând cu anul 1990 institutul a parcurs o serie de schimbări în ceea ce privește situația juridică, organizatorică și patrimonială.

De actualitate sunt reglementările stabilite prin *HG nr. 229/2009*. Conform *Anexei 3* la acest act normativ, ICAS era încadrat în categoria „Unități cu personalitate juridică din structura RNP Romsilva”. Totodată, potrivit prevederilor *art. 2, alin. 2* din cadrul legal mai sus menționat, structurile organizatorice și funcționale ale unităților prevăzute în *Anexa nr. 3* se aprobau de *Consiliul de administrație al Romsilva*.

Întrucât, la data misiunii de audit ICAS nu era înmatriculat și constituit ca persoană juridică, echipa de audit constată că nu s-au întreprins demersurile necesare în vederea constituirii și înmatriculării ICAS la *Oficiul Național al Registrului Comerțului*, ca unitate cu personalitate juridică din structura RNP Romsilva.

Totodată, conform prevederilor *art. 75* din *Codul silvic*, cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică din domeniul silviculturii trebuia să se realizeze prin ICAS, care urma să fie reorganizat, prin hotărâre a Guvernului, în *Institutul de Cercetări și Amenajări Silvice "Marin Drăcea"*, **în coordonarea autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, ca institut național cu personalitate juridică**. Această reorganizare nu a fost efectuată până la data misiunii de audit.

Potrivit prevederilor *art. 5 alin. 4 și 5* din *OUG nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative*, cu modificările și completările ulterioare, în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a acestei ordonanțe de urgență, prin hotărâre a Guvernului, ICAS trecea în coordonarea *Ministerului Educației Naționale*. Totodată, conform *Anexei 6b* din *HG nr. 185/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Educației Naționale*, cu modificările și completările ulterioare, ICAS este încadrat în categoria instituțiilor și unităților de cercetare științifică, dezvoltare tehnologică și inovare care funcționează în coordonarea *Ministerului Educației Naționale*.

Totodată, suprafața terenului necesar desfășurării activităților de cercetare-dezvoltare în domeniul silviculturii a fost diminuată, urmare transferurilor de teren către RNP și retrocedărilor efectuate în baza legilor funciare; astfel, la finele anului 2013, ICAS deținea doar suprafața de **48.250 ha** din cele **96.998 ha** fond forestier deținut de institut la data de 31.12.2001.

În plus, este de menționat și preluarea de către DS Ilfov, în perioada 2002-2006, pe bază de „*bon de mișcare*”, a imobilului situat în Șoseaua Pipera nr. 46B, a fondurilor de vânătoare destinate cercetării, precum și a unor mijloace de transport absolut necesare efectuării în teren a activităților de cercetare dezvoltare în

domeniul silviculturii.

În vederea respectării prevederilor legale referitoare la organizarea și funcționarea ICAS, Consiliul științific al institutului s-a adresat Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale cerând, între altele, „suspendarea punerii în aplicare a hotărârilor Consiliului de administrație al R.N.P - ROMSILVA referitoare la transferarea unor baze experimentale din administrarea I.C.A.S. în cea a unor direcții silvice”. Un demers asemănător a fost inițiat și de către Academia de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești. Cu toate acestea, ministerul de resort nu a efectuat toate demersurile pentru anularea hotărârilor Consiliului de administrație al RNP; în schimb, a recomandat acestuia „amânarea punerii în aplicare a hotărârilor referitoare la transferarea unor baze și ocoale silvice experimentale din administrarea Institutului de Cercetări și Amenajări Silvicultură în cea a unor direcții silvice”.

De asemenea, urmare analizei Situației impactului financiar generat de preluarea de către RNP Romsilva a unor subunități și mijloace fixe/active deținute de ICAS, s-a constatat faptul că activitatea de cercetare dezvoltare efectuată de ICAS a fost văduvită de mijloace fixe în valoare de peste **221 milioane lei**. Totodată, prin efectuarea transferurilor către direcțiile silvice, ICAS nu a realizat venituri în suma de **54 milioane lei**.

Astfel, urmare transferurilor efectuate, suprafața fondului forestier deținut de ICAS a scăzut de la **96.998 ha** la **22.352 ha**.

În anul 2007, urmare demersurilor repetate ale noii conduceri a ICAS, Consiliul de administrație al RNP-Romsilva a aprobat transferul către institut a **35.806 ha** terenuri forestiere, respectiv Ocoalele silvice experimentale Caransebeș, Lechința, Tomnatic și Vidra, astfel că la data de 31.12.2013, ICAS deținea suprafața de **48.250 ha** fond forestier. Totodată, referitor la situația financiară, institutul înregistrează la data misiunii de audit de performanță, datorii la bugetul de stat în sumă de peste **18 milioane lei**.

Față de cele mai sus menționate, s-au constatat următoarele:

- nu s-au întreprins toate demersurile în vederea autorizării constituirii și înmatriculării la *Oficiul Național al Registrului Comerțului*, a ICAS, ca unitate cu personalitate juridică din structura RNP;
- nu s-a procedat la punerea în aplicare a prevederilor *Codului Silvic* privind elaborarea și adoptarea proiectului de hotărâre a Guvernului referitor la reorganizarea ICAS în *Institutul de Cercetări și Amenajări Silvicultură "Marin Drăcea"*, ca institut național cu personalitate juridică.

Astfel, pentru realizarea dezideratelor majore ale cercetării științifice și dezvoltării tehnologice în silvicultură, se propune efectuarea tuturor demersurilor pentru elaborarea și adoptarea proiectului de hotărâre a Guvernului privind înființarea, organizarea și funcționarea *Institutului Național de Cercetare* -

Dezvoltare și Amenajări Silvice „Marin Drăcea” ca institut național de cercetare-dezvoltare cu personalitate juridică, în coordonarea autorității publice centrale care răspunde de silvicultură. Totodată, echipa de audit precizează faptul că menținerea unui statut juridic ambiguu poate conduce la blocarea accesului ICAS la finanțarea de bază asigurată de la bugetul de stat, precum și la îngrădirea posibilității de participare a institutului la competițiile organizate în cadrul programelor de cercetare, atât pe plan intern, cât și pe plan extern, toate aceste aspecte având un impact negativ asupra funcționării și dotării instituției cu aparatura și echipamentele necesare, împiedicând, totodată, menținerea și dezvoltarea profesională a tinerilor cercetători ai institutului.

Capitolul IV

**Conținutul principalilor constatări și alțiind rezultate în urma acțiunilor de audit
și performanțelor de funcționare de camerele de control**

a) Retrocedări de terenuri forestiere, urmare aplicării legilor de fond funciar

a.1. În perioada 2010 - 2013, suprafața fondului forestier proprietate publică a statului, aflată în administrarea RNP, s-a redus prin retrocedări către persoane fizice și juridice, urmare aplicării legilor de fond funciar. Procesul de retrocedare a terenurilor forestiere către foștii proprietari sau către urmașii acestora este încă în desfășurare. **Suprafețele predate comisiilor locale nu au fost integral puse în posesie**, principală cauză fiind neprezentarea la punerea în posesie sau refuzul succesiv al amplasamentelor de către proprietari, stabilirea de către instanță a suprafețelor pe amplasamente deja ocupate, precum și existența unor litigii între solicitanții aceluiași amplasament sau între proprietari și comisia de punere în posesie. (DS Tulcea, DS Caraș - Severin, DS Giurgiu, DS Covasna, DS Vâlcea, DS Bihor, DS Prahova, DS Argeș, DS Sălaj, DS Brăila, DS Galați, DS Ialomița, DS Bistrița – Năsăud, DS Cluj).

a.2. La nivelul fondului forestier proprietate publică a statului, există situații în care, prin aplicarea legilor fondului funciar, **punerile în posesie s-au făcut formal** (emiterea de titluri), fără măsurători în teren, fără grănițuire și, de aceea, **în unele cazuri, proprietarii nu recunosc amplasamentul de pe titlul de proprietate** (DS Vâlcea, DS Bihor, DS Bacău, DS Vaslui, DS Arad).

a.3. Transferul unor suprafețe de teren s-a făcut la data întocmirii protocoalelor de predare-primire încheiate cu comisia locală de fond funciar, așa cum a prevăzut *Legea nr. 18/1991* și actele normative emise în aplicarea acesteia, nu la data punerii în posesie, așa cum au prevăzut ulterior dispozițiile *Legii nr. 1/2000*, suprafețele în

cauză nefiind puse în posesie nici până la data efectuării acțiunii de audit, iar vegetația forestieră existentă la data predării a fost tăiată nelegal. (DS Prahova).

a.4. Confuziile, carențele și slăbiciunile din legislația cu privire la retrocedările de fond forestier au fost, în unele cazuri, speculate prompt în favoarea lor de către entități, forme asociative și persoane fizice care nu aveau nici un drept și au indus în eroare unele instanțe de judecată. (DS Brașov, DS Timiș, DS Prahova, DS Argeș, DS Alba).

a.5. Deși existau informații certe privind reconstituirea nelegală în favoarea unor persoane fizice a dreptului de proprietate pentru unele suprafețe de fond forestier, hotărârile comisiilor locale și județene de aplicare a legilor fondului funciar nu au fost contestate în instanță de reprezentanții direcțiilor silvice. (DS Prahova).

b) Structura fondului forestier proprietate de stat și a celui administrat în baza contractelor de administrare/servicii silvice de către ocoale silvice din DS

b.1. Distribuția pădurilor pe grupe, pe clase de vârstă și clase de producție, prezintă un dezechilibru, ca efect al procesului de retrocedare și a modului de administrare, deoarece volumul tăierilor a depășit cu mult volumul de lemn ce poate fi exploatat anual fără să fie afectată continuitatea viitoarelor recoltări de lemn, asigurându-se, totodată, dezvoltarea durabilă a pădurilor. (DS Brașov, DS Bistrița - Năsăud).

b.2. Administrarea pădurilor în condiții de rentabilitate și cu respectarea regimului silvic este dificilă, datorită fărâmițării proprietății. Odată cu retrocedarea terenurilor foștilor proprietari s-a intensificat *presiunea asupra pădurii*, ceea ce a condus la îngreunarea activității de pază a pădurilor. (DS Brașov, DS Caraș Severin, DS Vâlcea DS Argeș, DS Mehedinți).

b.3. Deși au existat diverse probleme la încheierea și derularea contractelor de prestări servicii și nu au existat forme concrete de ajutor pentru administrarea pădurilor, în perioada 2010 - 2013 numărul contractelor a înregistrat, o creștere, datorită în principal punerilor în posesie. (DS Giurgiu, DS Brașov, DS Vrancea, DS Alba, DS Ialomița). **Prin neurmărirea încasării în termen și necalcularea penalităților prevăzute în contractele de prestări servicii silvice,** au fost afectate veniturile unora dintre direcțiile silvice, fiind încălcat principiul eficienței în gestionarea fondului forestier aflat în administrare. În cazul DS Cluj, s-a constatat că aceasta administrează și prestează servicii silvice pentru păduri private reprezentând peste 52% din suprafața totală administrată, fapt care presupune o alocare de resurse umane, și materiale foarte mari, entitatea fiind obligată de lege la această activitate, în condițiile în care **veniturile pe care le obține din tarifele de prestări sunt mici.**

b.4. Fondul forestier proprietate publică a statului nu a fost intabulat în totalitate, motivul principal fiind lipsa resurselor financiare necesare unor astfel de lucrări. Lipsa cadastrului forestier reprezintă un risc generator de disfuncționalități în administrarea

fondului forestier din cauza dificultății localizării și delimitării suprafețelor deținute. (toate direcțiile silvice).

b.5. Prin certificatele nr. SA-FM/COC-004023, nr. SA-FM/COC-001470 și nr. SA-FM/COC-002829 emise de Woodmark Soil Associations (organism de certificare acreditat de Forest Stewardship Council), RNP a primit începând cu data de 01.05.2013 certificarea „managementului forestier durabil” pentru fondul forestier proprietate publică a statului, administrat de 28 direcții silvice din subordinea Romsilva. Fondul forestier proprietate publică a statului administrat de celelalte unități ale RNP-Romsilva, nu a fost încă supus procedurilor de certificare.

c) Exploatarea și valorificarea masei lemnoase

c.1. Strategia RNP 2012-2016, la capitolul privind valorificarea eficientă a masei lemnoase prevede: *„asigurarea unui echilibru permanent între volumul masei lemnoase pe picior și cel fasonat corelat cu prețurile oferite de piață din perspectiva asigurării rentabilității regiei”*. În perioada 2010-2013 s-a observat că ponderea semnificativă în valorificarea masei lemnoase este deținută de masa lemnoasă vândută „pe picior” precum și o **creștere, în unele cazuri, a volumului de masă lemnoasă vândut pe picior și scăderea volumului de masă lemnoasă vândut fasonat**. (DS Brașov, DS Tulcea, DS Caraș Severin, DS Covasna, DS Gorj, DS Sibiu, DS Timiș, DS Suceava, DS Vâlcea, DS Bihor, DS Bacău, DS Prahova, DS Argeș, DS Vrancea, DS Iași, DS Botoșani, DS Brăila, DS Neamț, DS Mehedinți, DS Alba, DS Ialomița, DS Dâmbovița).

c.2. Există zone în care masa lemnoasă nu poate fi valorificată ca urmare a **inaccesibilității pădurii** (DS Brașov, DS Vâlcea; DS Argeș, DS Vrancea, DS Mehedinți).

c.3. **Evaluare necorespunzătoare a masei lemnoase rezultate din curățiri** (DS Hunedoara);

d) Activitatea de control

d.1. S-a constatat o **creștere a tăierilor ilegale de arbori, respectiv a pagubelor produse din tăieri ilegale** (DS Giurgiu, DS Constanța, DS Călărași, DS Covasna, DS Sibiu, DS Bihor, DS Prahova, DS Neamț, DS Alba, DS Ilfov, DS Arad). Principala cauză a acestui fenomen o constituie executarea necorespunzătoare a activităților de pază, precum și a atribuțiilor de control al activităților din domeniul forestier. O altă cauză specifică zonelor cu infraționalitate crescută la regimul silvic este sărăcia populației din mediul rural. De asemenea, s-a constatat existența situațiilor de **pășunat abuziv în fondul forestier**, în număr relativ redus, cea mai importantă cauză fiind ineficiența măsurilor legale întreprinse de personalul silvic (DS Constanța, DS Prahova, DS Hunedoara, DS Vrancea, DS Olt, DS Sibiu, DS Timiș, DS Suceava, DS Brăila, DS Ilfov, DS Ialomița).

d.2. **Posibilitatea de recuperare a pagubelor din contravenții și infracțiuni, în principal tăieri ilegale de arbori și braconaj, este redusă și de durată**, cu impact asupra neconstituirii fondului de conservare și regenerare a pădurii cu sume ce ar putea fi utilizate pentru regenerarea suprafețelor parcurse cu tăieri. (DS Iași, DS Giurgiu, DS Brașov DS Călărași, DS Constanța, DS Covasna, DS Galați).

d.3. **Programul informatic SUMAL**, prin care se urmărește autorizarea și descărcarea partizilor atât pentru agenți economici cât și pentru structurile silvice care administrează suprafețe de fond forestier, **se utilizează de toate ocoalele silvice din subordinea direcțiilor silvice din cadrul RNP**. Programul funcționează în multe cazuri greoi și nu permite accesul în sistem a personalului abilitat de la nivelul direcțiilor silvice și a centralei RNP, nu sunt actualizate tipizatele folosite în program ca urmare a modificărilor legislative, avertizările rezultate în urma prelucrării informațiilor în SUMAL nu apar automat în program, ci numai în urma analizei încrucișate a datelor existente în acest program, aferente agenților economici verificați ca urmare a unor sesizări, sau verificări efectuate de serviciul de control din cadrul ITRSV și/sau organele Ministerului de Interne. În general aplicația SUMAL subvaluează volumul total pus în valoare, de aceea la nivelul direcțiilor silvice se utilizează aplicația furnizată de RNP. Una din problemele majore întâmpinate în utilizarea programului SUMAL este datorată accesului la INTERNET, care este imposibil de realizat în anumite zile la ore de vârf, când se încearcă introducerea datelor simultan de către mai mulți utilizatori (DS Brașov, DS Tulcea, DS Călărași, DS Bihor, DS Prahova, DS Argeș, DS Vrancea, DS Vaslui, DS Ialomița, DS Dâmbovița, DS Cluj);

d.4. Personalul de specialitate cu atribuții în domeniul silvic din cadrul ITRSV – *urilor* este în unele cazuri subdimensionat, iar dotarea parcurilor auto și cotele de combustibil alocate nu sunt în concordanță cu necesitățile activităților desfășurate.

d.5. La nivelul ITRSV – *urilor* **nu există o evidență clară a proprietarilor de terenuri** acoperite cu vegetații forestiere, iar existența numărul mare de proprietari cu suprafețe mici, greutățile întâmpinate în cazul moștenirilor, erorilor la emiterea actului de proprietate, ș.a., fac imposibilă ținerea, unei evidențe clare a acestora.

e) Integritatea fondului forestier și extinderea acestuia, prin cumpărare de păduri de către stat și realizarea de împăduriri pe terenuri din afara fondului forestier

e.1. În perioada 2010 – 2013 s-au înregistrat suprafețe ocupate temporar în fondul forestier proprietate a statului cu scutire de garanție și alte obligații legale (DS Cluj).

e.2. În perioada auditată, suprafața fondului forestier s-a diminuat ca urmare a scoaterilor definitive efectuate, cu exceptarea de la plata obligațiilor bănești pentru realizarea unor obiective de interes național și utilitate publică (DS Brașov, DS Sibiu, DS Bihor, DS Iași, DS Alba, DS Ilfov, DS Cluj).

e.3. S-au constatat cazuri de ocupări ilegale a unor suprafețe de fond forestier față de care s-au dispus măsuri în consecință. (DS Gorj, DS Suceava, DS Vâlcea, DS Călărași, DS Prahova, DS Mehedinți).

e.4. În perioada 2010 – 2013, **au existat oferte de vânzare de fond forestier către statul roman, din partea unor proprietari, persoane fizice sau juridice private, dar nu s-au concretizat** din cauza lipsei de resurse financiare, sau pentru că terenurile forestiere în cauză nu au îndeplinit prevederile stipulate prin *HG nr. 118/2010 pentru aprobarea Metodologiei de achiziționare prin cumpărare, schimb sau donație de către stat, prin Regia Națională a Pădurilor - Romsilva și ceilalți administratori, a terenurilor ce pot fi incluse în fondul forestier proprietate publică a statului*. (DS Vâlcea, DS Bacău, DS Argeș, DS Vrancea, DS Covasna, DS Olt, DS Bihor, DS Sălaj, DS Brăila, DS Buzău, DS Galați, DS Cluj)

e.5. În perioada 2009-2013, **nu au fost efectuate lucrări de împăduriri pe terenuri degradate sau pe terenuri preluate pentru realizarea perdelelor de protecție**. (DS Brașov, DS Vrancea, DS Călărași, DS Caraș Severin, DS Covasna, DS Dolj, DS Gorj, DS Hunedoara, DS Maramureș, DS Suceava, DS Teleorman, DS Vâlcea, DS Bihor, DS Bacău, DS Iași, DS Sălaj, DS Botoșani, DS Galați, DS Mehedinți, DS Alba, DS Ilfov, DS Dâmbovița, DS Cluj).

f) Drumuri forestiere

f.1. În inventarul direcțiilor silvice există un număr semnificativ de **drumuri forestiere care nu mai deserveșc fondul forestier și care nu au fost solicitate de consiliile locale în a căror rază teritorială se află**, pentru a fi trecute în domeniul public al acestora (DS Sibiu, DS Brașov, DS Covasna, DS Gorj, DS Suceava, DS Vâlcea, DS Bihor, DS Bacău, DS Argeș, DS Vrancea, DS Sălaj, DS Botoșani, DS Buzău, DS Neamț, DS Alba, DS Vaslui, DS Bistrița Năsăud, DS Arad, DS Dâmbovița).

f.2. Urmare atestării domeniului public al unităților administrativ – teritoriale prin hotărâri ale Guvernului, în baza propunerilor primite de la comisiile de inventariere constituite la nivelul acestora, s-a constatat că, în unele cazuri, au fost incluse în domeniul public local drumuri forestiere fără respectarea procedurii reglementate de *Legea nr. 213/1998*, astfel încât s-a ajuns la situația în care aceste **drumuri figurează atât în administrarea direcțiilor silvice din cadrul RNP, cât și în administrarea unităților administrativ – teritoriale respective** (DS Sibiu, DS Brașov, DS Caraș Severin, DS Covasna, DS Gorj, DS Suceava, DS Vâlcea, DS Bihor, DS Bacău, DS Argeș, DS Iași, DS Botoșani, DS Brăila, DS Buzău, DS Neamț, DS Mehedinți, DS Vaslui, DS Bistrița Năsăud, DS Dâmbovița, DS Cluj).

f.3. Referitor la accesibilizarea fondului forestier, **investițiile au fost orientate în special spre reabilitarea drumurilor forestiere și mai puțin spre construirea de noi drumuri**, astfel fiind menținută presiunea pe aceleași suprafețe de

exploatare forestieră. (DS Braşov, DS Caraş Severin, DS Suceava, DS Bacău, DS Argeş, DS Iaşi, DS Mehedinţi)

Totodată, au fost constatate **abateri de la legalitate şi regularitate care au determinat sau nu producerea de prejudicii**, după cum urmează:

a) În ceea ce priveşte fondul forestier proprietate publică a statului:

- predarea către UAT- uri a unor suprafeţe mai mari decât cele validate de comisia judeţeană de fond funciar (DS Dolj – Ocoalele Amaradia, Perişor şi Filiaşi);
- neactualizarea *anexei nr. 3 din HG nr. 1705/2006 pentru aprobarea Inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului*, cu modificările survenite ulterior actului normativ menţionat mai sus (DS Bihor, DS Tulcea, DS Sibiu, DS Caraş Severin DS Maramureş, DS Bacău; DS Olt; DS Vrancea; DS Botoşani);
- nerespectarea prevederilor legale privind delimitarea domeniului public al statului, darea în administrare a bunurilor proprietate publică a statului şi înregistrarea acestora în contabilitate (DS Bihor, DS Tulcea);
- înregistrarea nelegală a unui teren în suprafaţa de 0,5235 ha şi în valoare de 184.692,78 lei, din fondul forestier proprietate publică a statului situat în Parcul Crâng din municipiul Buzău, drept mijloc fix aparţinând domeniul privat al regiei, a permis închirierea acestei suprafeţe de teren cu încălcarea prevederilor *art. 39 coroborat cu art. 37 alin (1) lit. b din Codul Silvic* şi a *art. 14 din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică*. (DS Buzău).

b) Exploatarea cantităţii totale de peste 806.960 mc de masă lemnoasă fără autorizaţie de mediu (DS Neamţ).

c) Predarea de material lemnos în baza unor comenzi, în valoare de 72.505 lei, fără asigurarea plăţii anticipate sau la livrare.(DS Cluj).

d) Nefacturarea şi neîncasarea sumei estimate de 423.490 lei, reprezentând valoarea penalităţilor de întârziere aferente neplăţii la termen a contravalorii masei lemnoase livrate;(DS Ilfov, DS Dâmboviţa, DS Bistriţa Năsăud, DS Mureş, DS Bihor, DS Bacău; DS Călăraşi; DS Hunedoara).

e) Nefacturarea şi neîncasarea sumei estimate de 23.573 lei reprezentând valoarea penalităţilor de întârziere aferente neplăţii la termen a chiriei pentru ocuparea temporară de teren din fondul forestier (DS Dolj).

f) Diminuarea veniturilor regiei cu suma de 12.700 lei, prin nefacturarea sau calcularea eronată a valorii chiriei aferente ocupării temporare a terenurilor din fondul forestier, prin aplicarea unor coeficienţi diminuaţi nejustificat (DS Dolj).

g) Diminuarea veniturilor regiei cu suma de 67.385 lei rezultată din calcularea eronată a valorii serviciilor forestiere prestate, prin aplicarea unor tarife diminuate nejustificat (DS Ialomița, DS Covasna).

h) Necalcularea și neîncasarea sumei de 855.002 lei, reprezentând valoarea penalităților de întârziere aferente neachitării conform prevederilor contractuale a contravalorii serviciilor silvice prestate de către RNP proprietarilor privați de fond forestier; (DS Alba, DS Ilfov, DS Covasna, DS Bacău, DS Teleorman, DS Călărași, DS Giurgiu, DS Gorj, DS Olt, DS Cluj).

i) Nevirarea într-un cont distinct, purtător de dobândă, a sumei de 988.413 lei reprezentând valoarea fondului de conservare și regenerare a pădurilor; (DS Hunedoara, DS Vrancea).

j) Diminuarea cu suma de 853.936 lei a valorii fondului de conservare și regenerare a pădurii, prin utilizarea unor cote mai mici decât cele stabilite conform prevederilor legale (DS Covasna DS Hunedoara);

k) Neînregistrarea în evidențele contabile a sumei de 5.722.218 lei, reprezentând valoarea pagubelor și amenzilor stabilite prin actele de control întocmite de personalul silvic; (DS Călărași, DS Constanța, DS Teleorman; DS Bacău, DS Vrancea -, DS Cluj, DS Iași).

l) Nefacturarea și neîncasarea sumei de 607.200 lei, reprezentând contravaloarea serviciilor silvice prestate de RNP Romsilva în cadrul contractelor de administrare încheiate cu proprietarii privați de fond forestier (DS Dolj; DS Giurgiu, DS Gorj, DS Sălaj);

m) Nerecuperarea sumei de 17.347,84 lei, reprezentând valoarea pagubelor rezultate din tăieri ilegale de arbori prin reținerea din garanția constituită de personalul silvic cu atribuții de pază a fondului forestier; (DS Timiș, DS Covasna)

n) Prezentarea eronată a situațiilor financiare, prin înregistrarea greșită în conturile de cheltuieli de exploatare a valorii unor active amortizabile în suma de 1.851.170 lei ; (DS Argeș)

o) Nerespectarea prevederilor legale referitoare la inventarierea patrimoniului (DS Arad, DS Dolj, DS Bihor, DS Tulcea, DS Sibiu, DS Caraș Severin DS Maramureș, DS Bacău; DS Olt; DS Vrancea; DS Botoșani);

p) Neefectuarea demersurilor legale în vederea urmăririi și încasării creanțelor regiei, în sumă estimativă de 1.481.910 lei. (DS Dâmbovița, DS Timiș, DS Arad, DS Mehedinți, DS Dolj, DS Bacău, DS Vrancea, DS Botoșani, DS Cluj, DS Sălaj).

q) Trecerea nejustificată pe costuri a sumei de 49.764 lei, reprezentând creanțe pentru care nu au fost efectuate toate demersurile juridice în vederea încasării. (DS Ilfov, DS Alba).

r) Plata nelegală a sumei de 278.652 lei, reprezentând valoarea unor situații de lucrări majorate nejustificat (DS Alba, DS Dâmbovița, DS Dolj, Bihor, DS Botoșani, DS Argeș).

s) Neconstituirea unor provizioane în sumă 62.611 lei, reprezentând valoarea clienților neîncasați pentru care au fost efectuate acțiuni în instanță;(DS Alba).

t) Neefectuarea tuturor demersurilor în vederea punerii în executare a sentințelor judecătorești definitive și irevocabile; (DS Timiș, DS Mureș).

u) Nerespectarea prevederilor legale referitoare la incompatibilitatea calității de personal silvic angajat al unei unități silvice care administrează fond forestier proprietate publică a statului, cu aceea de proprietar, membru asociat sau de salariat al unei societăți comerciale care desfășoară activitate concurențială sau cu care au fost stabilite relații contractuale; (DS Ilfov).

v) Nestabilirea și neachitarea a impozitelor și taxelor datorate bugetului de stat, în sumă de 179.703 lei (DS Bihor, DS Gorj).

w) Diminuarea veniturilor regiei prin neurmărirea și neîncasarea taxei de utilizarea a drumurilor forestiere în sumă de 2.055.031 lei (DS Covasna 1.650.998,98 lei, DS Bacău - 404.031,68 lei).

x) Diminuarea cu suma de 657.320 lei a veniturilor regiei cuvenite pentru masa lemnoasă vândută în urma estimării, calculării și stabilirii eronate a cantităților sau prețurilor de vânzare. (DS Hunedoara).

Capitolul V

Concluzii generale privind nealăturările constatate cu privire la administrarea fondului forestier

Administrarea fondului forestier național nu s-a realizat în totalitate conform principiilor economicității, eficienței și eficacității, după cum urmează:

- **Fondul forestier proprietate publică a statului** administrat de *RNP*, în suprafață totală de 3.227.907 ha la 31.12.2013, reprezentând 49,37% din fondul forestier național, a înregistrat față de situația existentă la 31.12.1990 o diminuare cu 3.139.753 ha, datorită, în principal, punerii în posesie a foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora, prin aplicarea prevederilor legilor fondului funciar. Legile de retrocedare, elaborate în trepte, confuze și lipsite de viziune, au facilitat abuzurile, conflictele, litigiile etc., au prelungit nepermis de mult procesul de reconstituire a dreptului de proprietate și au condus la o fragmentare a proprietății forestiere mult mai mare decât cea existentă înainte de naționalizarea pădurilor.

- De-a lungul celor peste 20 de ani de democrație nu a existat o coerență și consecvență în **politicile din domeniul silviculturii**. Autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură nu a fost reprezentată la nivel politic înalt, fiind plasată la periferia preocupărilor unor ministere care nu i-au înțeles rolul și nici specificitatea. **Legislația silvică** s-a dezvoltat defazat în raport cu retrocedările de

terenuri forestiere. Perioade lungi, pădurile retrocedate au rămas fără administrare, iar atunci când a început să se coaguleze legislația specifică, nu a existat o viziune unitară, fapt pentru care dezvoltarea s-a materializat într-o succesiune de abordări orientate spre soluționarea unor probleme de moment. Rezultatul a fost o legislație lacunară și incoerentă, care nu corespunde unor cerințe fundamentale ale domeniului silviculturii.

- Fragmentarea excesivă a proprietăților forestiere a îngreunat **administrarea și dezvoltarea acestora într-o manieră durabilă, în condiții de rentabilitate și cu respectarea regimului silvic**. În același timp, lipsa reglementărilor privind proprietatea privată și regimul silvic, inclusiv regimul sancționatoriu, cel puțin în prima parte a procesului de retrocedare, a determinat apariția premiselor privind declanșarea fenomenului de **tăieri ilegale** masive de arbori, care nu a fost stopat nici până în prezent. Efectele negative ale fragmentării au fost amplificate în permanență de **subfinanțarea sectorului forestier**, fapt ce a sporit presiunea asupra pădurilor, proprietarii fiind în permanență direct interesați în obținerea de profituri imediate. Estimarea volumului de masă lemnoasă tăiată ilegal se rezumă la constatările organelor de control silvic, care datorită subdimensionării instituționale, ca o consecință a subfinanțării, nu au capacitatea de a superviza întreg fondul forestier. Astfel, volumul de lemn tăiat ilegal ce apare în cifrele oficiale nu reflectă nici pe departe amploarea fenomenului, ci numai ce s-a putut acoperi prin controale care au fost făcute în general la sesizări și mai puțin pe tematici programate. O estimare relativ exactă s-ar putea obține după finalizarea celui de-al doilea IFN, printr-o comparație cu inventarul precedent.

- Pe de altă parte, în procesul de dezvoltare durabilă, **regenerarea** ca unică posibilitate de a contrabalansa efectele exploatării masive a masei lemnoase, inclusiv prin tăieri ilegale, datorită aceleiași subfinanțări a sectorului forestier dar și pe fondul incoerențelor legislative **a eșuat în atingerea obiectivelor**. Astfel, majoritatea regenerărilor s-au făcut în fondul forestier de stat, iar la nivelul anului 2013 s-a constatat că doar 60% din suprafețele afectate de tăieri rase sau factori biotici și abiotici au fost regenerate, iar din totalul suprafețelor regenerate 70% reprezintă regenerările naturale.

- Conform programelor de împădurire elaborate la nivelul autorității centrale care răspunde de silvicultură, pentru perioada 2005-2013 s-a prevăzut împădurirea a 156 mii ha de terenuri degradate din care s-au împădurit efectiv 18,5 mii ha adică de 8,5 ori mai puțin.

- Derularea *Programului de împădurire a terenurilor degradate, reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor, finanțat de AFM*, s-a realizat pe baza unor proceduri neadecvate, ce nu au ținut cont de caracterul specific al acestor tipuri de investiții, care trebuie finanțate continuu, până ce plantația atinge starea de masiv când se poate susține singură. De asemenea, nu s-a avut în vedere

faptul că în derularea unor astfel de proiecte se impunea implicarea directă a instituțiilor specializate ale autorității centrale care răspunde de silvicultură, singura instituție competentă, potrivit prevederilor legale, în coordonarea tehnică a împăduririlor în terenuri degradate. Astfel, **din 7.048 ha contractate a fi împădurite, numai pe 41 ha s-a atins starea de masiv și numai pentru 2.836 ha există controale anuale de regenerări avizate de ITRSV**, prin care se confirmă reușita plantației. Pentru diferența de 4.171 ha, AFM nu cunoaște cu exactitate, la nivelul anului 2013, care este starea reală a lucrărilor de împădurire executate.

- Potrivit *Programului național de împădurire*, elaborat în anul 2004 de *Ministerul Agriculturii Pădurilor și Dezvoltării Rurale*, necesarul de **perdele forestiere de protecție** în România, stabilit în baza unor studii realizate anterior anului 2004, este de 300.000 ha. În perioada 2005-2013 s-au înființat numai 388 ha perdele forestiere astfel încât **la începutul anului 2014, în România suprafața perdelelor forestiere este cu 5500 ha mai mică decât în anul 1957.**

- În contextul existenței unor nevoi acute de resurse financiare pentru realizarea activităților specifice administrării fondului forestier, finanțarea ar fi putut fi susținută și din alte surse decât bugetul de stat, însă datorită incoerențelor legislative (dar mai ales instituționale) acest lucru nu s-a întâmplat. Astfel, sectorul forestier putea beneficia de aproape **800 mil. euro** finanțări nerambursabile din fonduri europene conform **PNDR 2007-2013**, ceea ce ar fi însemnat, în condițiile subfinanțării cronice interne, un sprijin financiar semnificativ dacă s-ar fi creat condițiile favorabile pentru absorbția acestor fonduri. **Cu excepția investițiilor în drumuri forestiere, gradul de accesare a fondurilor europene destinate finanțării sectorului forestier a fost foarte redus.** Referitor la sursele alternative de finanțare a fondului forestier, **nu s-a realizat finanțarea din contravaloarea funcțiilor de protecție**, întrucât nu s-a reușit elaborarea și adoptarea legislației subsecvente aferente și, de asemenea, **România a pierdut oportunitatea de a încasa sume consistente din comercializarea certificatelor de carbon.**

- În ceea ce privește **acordarea de la bugetul de stat a formelor de sprijin pentru proprietari**, după anul 2009 acestea au fost considerate, în mod nejustificat, ajutoare de stat, acordarea lor fiind condiționată de aprobarea Comisiei Europene. Această problemă nu a fost clarificată până în prezent, iar acest aspect pune o presiune în plus pe proprietarii de păduri, întrucât aceștia se văd în situația în care nu beneficiază de formele de sprijin pe care chiar *Codul Silvic* le garantează.

- Deși sectorul forestier s-a confruntat permanent cu lipsa resurselor financiare, prin legislația adoptată pe parcursul timpului **s-a promovat dezvoltarea altor sectoare pe seama resurselor financiare ale sectorului forestier, și așa precare.** Astfel, au fost adoptate acte normative care stabilesc excepții de la plata obligațiilor bănești prevăzute în *Codul Silvic* în cazul unor scoateri definitive sau temporare a unor suprafețe din fondul forestier pentru realizarea unor obiective de

investiții, precum pârtii de schi, autostrăzi, conducte de gaze, etc. Mai mult decât atât, contrar principiului „poluatorul plătește”, prin *OUG nr. 196/2005*, s-a stabilit în sarcina proprietarilor de păduri, o taxă la *Fondul pentru Mediu* prin care, deși aceștia nu primesc formele de sprijin necesare conservării și gestionării durabile a fondului forestier, sunt taxați în calitate de „poluatori”.

- Pentru a întregi radiografia incoerențelor legislative și instituționale care au guvernat sectorul forestier, trebuie menționat că și cercetarea științifică în domeniul silviculturii este în impas, prin faptul că din 2008 până în prezent nu au fost puse în aplicare dispozițiile *Codului Silvic* privind reorganizarea *ICAS* în *Institutul de Cercetări și Amenajări Silvice "Marin Drăcea"*, în subordinea autorității centrale pentru silvicultură, ca institut național cu personalitate juridică.

Capitolul VI

Recomandările formulate în urma acțiunii de audit al performanței modului de administrare a fondului forestier național

- În vederea înlăturării/reducerii efectelor fragmentării proprietății forestiere, se vor analiza posibilitățile referitoare la micile proprietăți de terenuri forestiere care nu sunt administrate în regim silvic, de a fi preluate în administrare de către stat, de a fi cumpărate, ori expropriate.

- Creșterea capacității administrative a autorității centrale care răspunde de silvicultură, prin efectuarea demersurilor care se impun în vederea asigurării personalului de specialitate atât la nivelul aparatului propriu, cât și la nivelul *ITRSV – urilor*, în funcție de suprafața de fond forestier aflată în raza de competență, în concordanță cu prevederile *Codului Silvic*.

- Autoritatea centrală care răspunde de silvicultură, în colaborare cu *Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Durabile*, va efectua demersurile necesare elaborării și promovării cadrului legislativ pentru identificarea terenurilor agricole neproductive care pot fi ameliorate prin împădurire și transmiterea acestora din administrarea *ADS* în administrarea *RNP*, în vederea împăduririi.

- Efectuarea tuturor demersurilor în vederea clarificării situației juridice a *ICAS*, în concordanță cu reglementările legale în vigoare.

- În vederea realizării cercetărilor statistice la nivel național privind volumul de lemn exploatat și al materialelor lemnoase rezultate, precum și pentru creșterea eficienței controlului ca parte a politicilor publice de reducere a infracționalității în domeniul forestier, prin prevenirea și combaterea activităților ilegale, autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură va lua toate

măsurile economico-financiare necesare asigurării funcționării și dezvoltării sistemului informațional integrat de urmărire a materialelor lemnoase (SUMAL).

- În vederea continuării activităților pentru efectuarea IFN, se vor asigura resursele financiare aferente realizării ciclului II.

- Inventarierea la nivelul *RNP* a tuturor drumurilor forestiere din domeniul public al statului aflate în administrarea direcțiilor silvice, care în urma procesului de retrocedare nu mai deserveșc fondul forestier, urmând a se face demersuri în vederea transferării acestora în domeniul public al unor unităților administrativ teritoriale și în administrarea consiliilor locale.

- Inventarierea la nivelul *RNP* a tuturor drumurilor forestiere care figurează atât în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului cât și în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al unităților administrativ teritoriale și efectuarea demersurilor care se impun pentru intrare în legalitate.

- Identificarea soluțiilor legale în vederea acordării proprietarilor de păduri, de către stat, a formelor de sprijin stabilite prin actele normative în vigoare, în vederea gestionării durabile a fondului forestier național.

- În vederea evitării riscurilor privind degradarea obiectivelor de corectare a torenților precum și a eventualelor consecințe, se vor analiza, clarifica și identifica soluțiile legale privind accesul pe proprietățile private, în vederea executării lucrărilor de întreținere și reparații, precum și asigurarea resurselor financiare aferente.

- Efectuarea demersurilor necesare privind elaborarea și adoptarea legislației subsecvente, aferente modalităților de finanțare a fondului forestier din contravaloarea funcțiilor de protecție ale pădurii.

- Autoritatea centrală care răspunde de silvicultură, împreună cu *AFM*, va analiza și clarifica în ce măsură taxa de 2% aplicată proprietarilor de păduri în conformitate cu *art. 9 alin.(1) lit. f)* din *OUG 196/2005*, a fost stabilită cu respectarea principiului „poluatorul plătește”, urmând a se dispune eventuale măsuri în consecință.

- *AFM* și autoritatea centrală care răspunde de silvicultură, prin *ITRSV-uri*, vor inventaria starea plantațiilor, în special pentru proiectele la care beneficiarii nu au prezentat controale anuale ale regenerărilor urmând a lua măsurile legale care se impun.

- *AFM* va analiza și va identifica soluțiile legale privind modalitățile de acoperire a eventualelor pierderi cauzate de întreruperea finanțării, în situațiile în care beneficiarii nu erau obligați prin contract să cofinanțeze lucrările din surse proprii.

• AFM va identifica soluțiile legale pentru reluarea lucrărilor de împădurire în cazul plantațiilor calamitate, astfel încât programul de împădurire să-și atingă scopul, respectiv aducerea la stare de masiv a suprafețelor plantate în vederea finalizării împăduririi terenurilor degradate.

• Pentru soluționarea aspectelor de natură tehnică, în legătură cu modul de derulare a *Programului de îmbunătățire a calității mediului prin împădurirea terenurilor agricole degradate, reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor*, finanțat de la *Fondul pentru Mediu*, se poate avea în vedere promovarea unui act normativ prin care cota de 2% să devină sursă pentru constituirea *Fondului de Ameliorare funciară cu destinația silvică*. În acest act normativ se va stabili dacă AFM urmează să transfere proiectele selectate, dar pentru care nu s-au încheiat contracte de finanțare, în portofoliul de investiții noi, ce urmează a fi finanțate de *Fondul de Ameliorare a fondului funciar cu destinație silvică*, sau va continua finanțarea din resursele *Fondului de Mediu*, astfel de proiecte fiind compatibile cu politica declarată a acestuia.

