

Uzasadnienie rozwiązań (uregulowań) przyjętych w zarządzeniu nr 52 A Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 31 października 2007 r w sprawie ustalenia sposobu prowadzenia sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe

1. Inicjatywna rola Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych przy ustalaniu zasad sprzedaży drewna

Przy projektowaniu ustalaniu sposobu prowadzenia sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe uwzględniono regulację § 8. ust. 1. pkt. 5. Statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, iż „Dyrektor Generalny ustala w (...) zasady sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe...” .

Uprawnienie oraz obowiązek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w kształtowaniu zasad sprzedaży drewna znajduje mocne uzasadnienie prawno - merytoryczne, wypływające z następujących okoliczności (przesłanek) :

- 1) pozyskanie, a także sprzedaż drewna nie jest celem samym w sobie; jest częścią składową gospodarki leśnej: hodowli, ochrony i użytkowania lasów;
- 2) środki ze sprzedaży drewna mają być, zgodnie z systemem finansowym prowadzenia państwowej gospodarki leśnej, wykorzystywane do kształtowania przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Lasy Państwowe, wielu funkcji niematerialnych, skutkujących pożytkami, za które Skarb Państwa, reprezentowany przez Lasy Państwowe, nie pobiera, a zgodnie z ustawą o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, nie może pobierać wynagrodzenia.

Zarządzenie nr 52 A Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 31 października 2007 r w sprawie ustalenia sposobu prowadzenia sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe zastąpiło zarządzenie nr 52 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 23. 10.2006 r.

Przy konstruowaniu zarządzenia nr 52 A Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 31 października 2007 roku, zwanym dalej zarządzeniem 52 A, uwzględniono na warunkach consensusu postulaty zgłaszane pod adresem zasad sprzedaży drewna przez władze izb gospodarczych przemysłu drzewnego.

W rozwiązaniach, przyjętych w zarządzeniu nr 52 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 23. 10. 2006 roku oraz w zarządzeniu 52 A przewidziano funkcjonowanie, z zachowaniem wysokiego stopnia autonomiczności w stosunku do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, Komisji Leśno – Drzewnej jako ciała opiniotawczo – doradczego Dyrektora Generalnego, skupiającego na warunkach równego parytetu nadleśniczych (głównie) jako bezpośrednich reprezentantów Skarbu Państwa w handlu drewnem oraz reprezentantów samorządu gospodarczego przemysłu drzewnego (izb gospodarczych przemysłu drzewnego oraz dobrowolnych zrzeszeń przedsiębiorców drzewnych).

2. Rynek surowca drzewnego rynkiem niedoboru

Lasy Państwowe nie są przedsiębiorstwem, lecz formą organizacyjno – prawną jednostki instytucjonalnej, obowiązanej, w reprezentowaniu interesów majątkowych Skarbu Państwa, do realizacji wielu funkcji o charakterze pozaprodukcyjnym. Obowiązek realizacji funkcji pozaprodukcyjnych w powiązaniu z zasadą trwałości użytkowania zasobów leśnych sprawia,

że ilość surowca drzewnego, którą można oferować corocznie do sprzedaży musi być reglamentowana ze względu na uwarunkowania przyrodnicze (o ilości drewna oferowanego corocznie do sprzedaży przez poszczególne nadleśnictwa, wchodzące w skład Lasów Państwowych, decydują: plan urządzenia lasu, zatwierdzany przez Ministra Środowiska, oraz, aktualizowane corocznie potrzeby hodowlano – ochronne drzewostanów).

W ostatnim czasie obserwuje się, że:

- 1) przemysł drzewny, działający w ramach mikroprzedsiębiorczości, ma w Polsce szczególnie dużą zdolność do akomodacji w odpowiedzi na zmieniającą się sytuację ekonomiczną na rynku wyrobów z drewna okrągłego; bardzo szybko reaguje przyrostem mocy przerobowych w okresach koniunktury na tym rynku, jak również istotnym ograniczaniem działalności w okresach dekoniunktury;
- 2) duże korporacje, operujące w obszarze przemysłu drzewnego, decydują się na terenie naszego kraju lub przy naszych granicach na dokonywanie poważnych inwestycji, polegających na budowie wielkich zakładów przerobu drewna okrągłego,

Oba zjawiska – ograniczona podaż drewna oraz, wynikowo, nieustanny przyrost mocy przerobowych przemysłu drzewnego sprawia, że z roku na rok powiększa się deficyt surowca drzewnego, sięgający obecnie ok. 3- 5 ml m³ drewna.

Sprawia to, że przy konstruowaniu zasad sprzedaży drewna nie można było założyć, że w reakcji na okresy wzrastającej koniunktury na rynku wyrobów z surowca drzewnego można dowolnie zwiększać jego podaż w celu zapewnienia wszystkim chętnym pełnego pokrycia zapotrzebowania na ten surowiec.

W warunkach:

- 1) wyżej opisanego strukturalnego deficytu surowca drzewnego, pozyskiwanego przez nadleśnictwa w lasach Skarbu Państwa,
- 2) braku realnych możliwości uruchomienia alternatywnych źródeł zaopatrzenia w drewno w parkach narodowych (w parkach narodowych pozyskuje się drewno zasadniczo wynikowo z przyczyn sanitarnych lub w realizacji programów ochrony parków narodowych), lasach niepaństwowych (drewno w dużej części wykorzystywane na potrzeby własne właścicieli; podaż przemysłowa ma /niewielkie/ znaczenie dla przemysłu papierniczego, płytowego oraz energetycznego) oraz na drodze importu surowca drzewnego (surowiec drzewny z przyczyn technologicznych z trudem poddaje się transakcjom import – eksport),
- 3) determinacji wkraczania na rynek drzewny nowych podmiotów gospodarczych, w tym podmiotów zagranicznych

jest oczywiste, że część podmiotów gospodarczych, operujących na rynku drzewnym, musi liczyć się z niedoborami zaopatrzenia oraz ograniczaniem działalności.

W tym kontekście – alternatywą dla rozwiązań, przyjętych w zarządzeniu 52 A , jest utrzymanie dotychczasowego systemu, będącego de facto systemem negocjacji marketingowych (skutkujących niekiedy wieloletnimi umowami lub porozumieniami), prowadzonymi na różnych szczeblach organizacyjnych LP z wybranymi przedsiębiorcami.

Taki systemem ma organiczne dwie podstawowe wady:

- 1) jest systemem cechującym się dużym elementem uznaniowości (decydującej w warunkach deficytu surowca drzewnego o bycie lub niebycie firm drzewnych);
- 2) jest systemem wprowadzającym do handlu drewnem niedopuszczalny element podziału rynku według kryterium podmiotowego.

System sprzedaży drewna, wykreowany w zarządzeniu 52 A , uwzględnia nieuchronny charakter restrukturyzacji nabywców surowca drzewnego: zapewnia jednak tempo tego procesu, pozwalające na podjęcie przez przedsiębiorców działań restrukturyzacyjnych oraz naprawczych. W systemie tym decyzje marketingowe zostały w możliwie najpełniejszym zakresie zobiektywizowane.

3. Wyodrębnienie rynków właściwych kluczem do zapewniania równej konkurencji w handlu drewnem.

W zarządzeniu 52 A dużą wagę przywiązano do przejrzystego podziału rynku drewna okrągłego na rynki właściwe. Sprawom tym poświęcono Rozdział IV oraz załączniki 7. i 8. do zarządzenia nr 52 A. Przyjęto generalne założenie, że pod względem obszarowym rynek właściwy odpowiada zasadniczo zasięgowi terytorialnemu nadleśnictwa. Dużą wagę przy wydzieleniu rynków właściwych przywiązano do homogeniczności rynków właściwych pod względem substytucyjności oferowanego surowca. Grupowanie drewna w substytucyjne grupy handlowe (załącznik 7) nastąpiło w następstwie długotrwałej dyskusji wewnątrz Lasów Państwowych oraz z władzami izb gospodarczych przemysłu drzewnego. Za istotnie przydatne w wyodrębnianiu rynków właściwych uznano kryteria zdolności drewna do zaspokajania:

- 1) potrzeb oraz oczekiwań rodzinnych gospodarstw rolnych oraz gospodarstw domowych, w szczególności usytuowanych na terenach niezurbanizowanych (wiejskich) (rynek drewna detalicznego);
- 2) incydentalnych potrzeb jednostek organizacyjnych prowadzących działalność gospodarczą „od przypadku do przypadku” (rynek drewna incydentalnego);
- 3) zapotrzebowania na drewno ze strony jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w tym zakładów (rynek drewna na własne potrzeby);
- 4) zapotrzebowania przemysłowego – z podziałem na:
 - a) rynek o znikomym ryzyku handlowym z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa, reprezentowanych przez Lasy Państwowe (rynek adresowany, w poszanowaniu utartego zwyczaju kupieckiego, do nabywców o sprawdzonej w toku dotychczasowej współpracy handlowej z Lasami Państwowymi i sprawdzalnej na podstawie danych własnych Lasów Państwowych wiarygodności biznesowej),
 - b) rynek inicjacji oraz rozwoju na polskim rynku drewna okrągłego.

4. Wywód uzasadniający podstawowe rozwiązania szczegółowe przyjęte w zarządzeniu 52 A

W uzasadnianiu rozwiązań regulacyjnych, przyjętych w zarządzeniu nr 52 A, należy wziąć pod uwagę, że:

- 1) wielofunkcyjny charakter gospodarki leśnej oraz zasada trwałości użytkowania lasu wymaga reglamentowania korzystania z leśnych zasobów przyrodniczych; oznacza to w szczególności, że na rynku może być corocznie oferowana taka ilość surowca drzewnego, jaką można pozyskać ze względu na uwarunkowania przyrodnicze (ze względu na charakterystykę biotopu leśnego poszczególnych wydzieleń leśnych) bez uszczerbku dla innych świadczeń lasu;
- 2) skoro surowiec drzewny, oferowany corocznie do sprzedaży, nie może być wytwarzany w dowolnej ilości, zaś nabywcy tego surowca powstają, zaczynają działać na warunkach rynkowych (tj. w sposób nie podlegający koncesjonowaniu oraz innym formom reglamentacji – stosownie do unijnej zasady swobody działalności gospodarczej) – więc jedynym, zgodnym z prawem, rozwiązaniem powinno być oferowanie surowca drzewnego do sprzedaży na warunkach „semilicytacyjnych” – z takimi jednak rozwiązaniami regulacyjnymi, które:

- a) są niezbędne dla ochrony interesów majątkowych Skarbu Państwa, reprezentowanych przez Lasy Państwowe (niedopuszczenie do monopolizacji rynku nabywców, m.in. wskutek upadku drobnej przedsiębiorczości drzewnej, w przeciwdziałaniu zagrożeniu dla zasady zachowania samowystarczalności finansowej Lasów Państwowych),
 - b) są możliwe do obrony prawnej jako w szczególności zgodne z regulacjami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (samoograniczanie się Lasów Państwowych co do ceny górnej jako długoterminowe narzędzie ochrony interesów Skarbu Państwa, reprezentowanych przez Lasy Państwowe; promowanie w decyzjach marketingowych nie tylko ceny, lecz również: skali zakupów drewna, dokonywanych przez nabywcę, czasu trwania na rynku oraz honorowania przez nabywcę utartych zwyczajów kupieckich);
- 3) skoro:
- a) Lasy Państwowe są obowiązane do stosowania zamówień publicznych przy nabywaniu produktów (dostaw, usług oraz robót),
 - b) przy zamawianiu usług, **bezpośrednio związanych z gospodarką leśną**, Lasy Państwowe mogą kierować się w swych rozstrzygnięciach **właściwością usługodawców** (na przykład ich profesjonalizmem, potencjałem produkcyjnym, zdolnością do świadczenia różnych usług w zależności od potrzeb, długotrwałością współpracy),
 - c) jedną z funkcji celu zamówień publicznych jest poprawa efektywności kosztów realizacji zadań oraz likwidacja potencjalnych pól korupcji
- więc racjonalne i logiczne jest, aby przy czynności przeciwnej do nabywania produktów , tj. przy sprzedaży surowca drzewnego jako części składowej gospodarki leśnej - Lasy Państwowe w dążeniu do poprawy efektywności przychodów oraz likwidowania potencjalnych pól korupcji:
- a) stosowały procedury, będące w istocie kalką postępowania o zamówienie publiczne (zasady sprzedaży drewna jako kalka przetargu nieograniczonego ofertowego z uwzględnieniem aukcji elektronicznej),
 - b) przy rozstrzygnięciach marketingowych, w ochronie interesów majątkowych Skarbu Państwa, mogły uwzględniać właściwość nabywców surowca drzewnego oraz przy ocenie ofert zakupu brały pod uwagę utarty zwyczaj kupiecki;
- 4) skoro Lasy Państwowe stworzyły unikatowy system informatyczny, więc racjonalne i logiczne jest, aby sprzedaż drewna była prowadzona przy istotnym wspomaganie tego systemu;
- 5) skoro surowiec drzewny nie jest (tak, jak energia elektryczna, woda pitna, ogólnodostępna łączność telekomunikacyjna, kanały telewizyjne oraz radiowe) dobrem, zaspakajającym lub służącym zaspakajaniu zbiorowych i powszechnych potrzeb społecznych, więc nie ma podstaw prawnych do forsowania pomysłów na powoływanie instytucji, odgrywających rolę semiregulatorów rynku; substytutem takiej instytucji jest do pewnego stopnia Komisja Leśno – Drzewna, wykreowana w zarządzeniu 52 A.

Uzupełnieniem niniejszego załącznika jest Aneks nr 1 zawierający analizę zgodności rozwiązań, przyjętych w zarządzeniu 52 A z regulacjami ustawy właściwej w sprawach ochrony konkurencji.