

EWA BARANOWSKA-PROKOP*
Warszawa

UMOWY OFFSETOWE
A MODERNIZACJA POLSKIEGO PRZEMYSŁU OBRONNEGO

STRESZCZENIE

Głównym celem artykułu jest ocena wpływu zawartych dotychczas przez Polskę umów offsetowych na modernizację polskiego sektora obronnego. Zastosowaną metodą badawczą jest analiza opinii eksperckich oraz raportu Najwyższej Izby Kontroli (NIK). Otrzymane wnioski uzasadniają stwierdzenie, iż ogólna ocena jest niejednoznaczna, przeważają jednak efekty pozytywne.

W większości analizowanych przypadków polskie podmioty zbrojeniowe, będące stronami transakcji offsetowych, uzyskały dostęp do nowych technologii, zwiększyły swą konkurencyjność na międzynarodowym rynku uzbrojenia oraz odnotowały wzrost zatrudnienia. Stwierdzono, że offset bezpośredni powinien być preferowaną formą transakcji offsetowych, gdyż przyczynia się on w największym stopniu do wspierania procesów modernizacji polskiego przemysłu obronnego.

Słowa kluczowe: offset, rozwój technologiczny, przemysł obronny

* Ewa Baranowska-Prokop, dr hab., prof. SGH, Instytut Międzynarodowego Zarządzania i Marketingu, Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa, e-mail: ebarano@sgh.waw.pl.

Wprowadzenie

Głównym celem artykułu jest ocena wpływu zawartych dotychczas przez Polskę umów offsetowych na modernizację polskiego sektora obronnego. Transakcje offsetowe są niewątpliwie najnowocześniejszą, a zarazem najbardziej złożoną formą transakcji wiązanych. W polskim ustawodawstwie offset jest określany jako podstawowy instrument rekompensujący wydatki budżetowe związane z zakupem uzbrojenia i sprzętu wojskowego, stanowiący formę wymuszonej kooperacji między podmiotami krajowymi a zagranicznym dostawcą. Dokonuje się też rozróżnienia pojęć „offset bezpośredni” i „offset pośredni”.

Transakcje offsetowe bezpośrednie są zazwyczaj wykorzystywane przez rząd kraju importującego jako narzędzie realizacji strategii rozwoju danej gałęzi przemysłu dla uzyskania efektu wzrostu zatrudnienia w danym okręgu geograficznym lub też jako metoda równoważenia bilansu płatniczego. Transakcje offsetowe pośrednie natomiast są typem umów, w którym świadczenie wzajemne nie jest bezpośrednio powiązane z początkowym zakupem dóbr lub usług. Transakcje offsetowe tego typu mają z reguły wysoką wartość sumy transakcyjnej i powodują konieczność utrzymywania wieloletnich kontaktów handlowych i przemysłowych między krajami partnerskimi umowy.

Strategia rozwoju technologicznego przy wykorzystaniu transakcji offsetowych

Ocena efektywności strategii rozwoju określonych sektorów gospodarki opartej na wykorzystaniu transakcji offsetowych jest niezwykle trudna. Przede wszystkim poufny charakter negocjacji i brak danych dotyczących kolejnych etapów realizacji uzgodnień w ramach kontraktu nie pozwalają na rzetelną ocenę ekonomiczną. Jedynym możliwym narzędziem badawczym jest analiza porównawcza poszczególnych przypadków. Jednakże wyniki takiej analizy są zazwyczaj również niejednoznaczne.

W procesie negocjacji offsetowych zarysowują się odrębne stanowiska stron dokonujących wielomiliardowych zakupów określonego systemu obronnego. Zazwyczaj dążą one do osiągnięcia jak najlepszego efektu mnożnikowego w wielu gałęziach przemysłowych poprzez dostęp do nowoczesnych technologii. Strona sprzedająca natomiast zawsze dąży do ograniczenia żądań w ramach wiązania offsetowego.

Oprócz motywów ekonomicznych należy także wspomnieć o obawach strony udostępniającej nowoczesne technologie o zachowanie względów bezpieczeństwa i groźbę utraty kontroli nad ich wykorzystaniem¹.

Przed przystąpieniem do negocjacji w sprawie zakupów systemów obronnych rząd powinien opracować szczegółowe założenia swojej polityki offsetowej. Należy przeprowadzić analizę efektywności oraz określić możliwość rozwoju konkretnych gałęzi wraz z ewentualnymi efektami mnożnikowymi w pokrewnych dziedzinach. Negocjacje dotyczące transferu technologii powinny uwzględniać potrzeby rozwoju konkretnych regionów, w których należy jednocześnie prowadzić działania przygotowawcze do skutecznej absorpcji otrzymanych technologii.

Logiczna i spójna wewnętrznie strategia offsetowa powinna się przyczyniać do osiągnięcia celów długookresowych polityki państwowej w dziedzinie rozwoju naukowego i wdrażania nowych technologii. Działania takie często obejmują tworzenie uniwersyteckich parków nauki, wzrost nakładów na B+R, opracowywanie szczegółowych programów rozwoju regionalnego w ramach tworzenia infrastruktury dla celów szkolnictwa wyższego itp. Należy podkreślić, iż w praktyce efektywne rozwijanie bazy technologicznej przez realizację strategii offsetowych jest trudne. Podstawowym warunkiem skutecznego rozwoju jest dostateczny potencjał istniejącej w danym kraju bazy technologicznej i posiadane przez nią możliwości absorpcyjne².

Problemy realizacji transakcji offsetowych, podobnie jak w przypadku pozostałych transakcji wiązanych, są znacznie większe niż w wypadku realizacji konwencjonalnych umów handlowych i kooperacyjnych. Wynikają one zarówno z kompleksowości, długiego okresu realizacji, jak i szczególnego ich przedmiotu, jakim są systemy obronne i sprzęt bojowy.

Nieumiejętność korzystania z pozyskania technologii w ramach offsetu jest dość powszechna w krajach rozwijających się³. Poważnym problemem jest także

¹ Szerzej: R. Mathews, *Defense offsets. Policy versus pragmatism*, w: *Arms trade and economic development. Theory, policy, and cases in arms trade offsets*, red. J. Brauer, J.P. Dunne, Routledge, London–New York 2004, s. 89–102.

² Szerzej: E. Baranowska-Prokop, *Kontrowersje związane z transakcjami offsetowymi jako uwarunkowaną formą wymiany międzynarodowej*, Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej SGH nr 24, Warszawa 2009.

³ Przykładowo, zakup przez armię Filipin 150 transporterów opancerzonych Simba i wyposażenia o wartości ponad 100 mln dol. am. skutkowało uruchomieniem linii montażowych, na których złożono 142 pojazdy na podstawie ośmiu wzorcowych maszyn przywiezionych z Wielkiej Bry-

drastyczny wzrost żądań offsetowych datujący się od końca 2000 roku. Nawet kraje wysoko rozwinięte, takie jak Wielka Brytania, Belgia, Dania, Norwegia, Portugalia i Hiszpania, wysuwają żądania wiązania offsetowego nie mniejsze niż 100%. Rekordowo wysokie wiązanie – w wysokości 348% wartości pierwotnego zakupu – uzyskała Republika Południowej Afryki podczas zakupu myśliwców Gripen i samolotów szkoleniowych Hawk. Zakup pierwotny wynosił 2,5 mld dolarów amerykańskich, a wiązanie w formie offsetu pośredniego i bezpośredniego osiągnęło wartość 8,7 mld dol.⁴

Ważnym problemem pozostaje także wycena rzeczywistej wartości oferowanego uzbrojenia. Przykładowo, konsorcjum Eurofighter miało poważne trudności negocjacyjne przy ustalaniu wartości kontraktu na sprzedaż 20 myśliwców Eurofighter Typhoon dla norweskiego lotnictwa. Oferujący wycenili pakiet offsetowy na 26,7 mld koron norweskich. Ten sam pakiet norweskie Ministerstwo Przemysłu wyceniło na 16 mld koron, a Ministerstwo Obrony, używając innych metod kalkulacji, oszacowało go na zaledwie 4,5 mld koron⁵.

Państwa wysoko rozwinięte dostarczające sprzęt obronny w ramach umów offsetowych coraz częściej podkreślają utratę miejsc pracy z tego tytułu. Przykładowo, Departament Obrony USA szacował, iż w wyniku realizacji tychże umów w okresie kolejnych 20 lat doszło do redukcji 470 tys. miejsc pracy⁶.

Niewątpliwie w długim okresie realizacja transakcji offsetowych może korzystnie wpływać na wzrost konkurencyjności gospodarczej, zwiększenie zatrudnienia, nasilenie transferu technologii i podwyższenie potencjału obronnego kraju. Istotny jest także argument polityczny, iż koalicyjne siły zbrojne odnoszą korzyści z racjonalizacji, standaryzacji i kompatybilności systemów obronnych. Jednakże podstawowym warunkiem odnoszenia długookresowych, gospodarczych korzyści z tytułu offsetu jest prawidłowe wdrażanie zakupionych technologii. Większość krajów stawia żądania, aby technologie wynegocjowane w ramach pakietów offsetowych były nie mniej zaawansowane niż poziom tech-

tanii. Po zakończeniu realizacji kontraktu zakład produkcyjny zamknięto. Szerzej: A. Villanon, *Philippine defense industrial development and offsets*, Masters in Defense Administration thesis, RMCS–Cranfield University 1998.

⁴ Por. *An international deal with strings attached*, "The Financial Times", 18.07.2002.

⁵ Patrz: J. Berg, *Eurofighter, Norway in Offset Value Wrangle*, "Jane's Defense Weekly", 8.12.1999, s. 14.

⁶ Patrz: J. Spear, *The role of offsets in the international arms trade*, Presentation to the International Studies Association, Annual Meeting, Toronto, 19.03.1997.

nologii zakupu pierwotnego. Jednak zgodnie z opublikowanymi danymi⁷, technologie oferowane w pakietach offsetowych w 85% miały około dziesięciu lat.

Restrukturyzacja i rozwój polskiego przemysłu obronnego

Konieczność restrukturyzacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego (ppo) jest zaliczana do priorytetów polskiej gospodarki od początku XXI wieku⁸. Należy pamiętać, iż w latach powojennych Polska jako członek Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i Układu Warszawskiego miała silnie rozbudowany, w ramach specjalizacji w bloku komunistycznym, sektor zbrojeniowy. Przykładowo, w 1988 roku wchodziły w jego skład 84 przedsiębiorstwa państwowe, w których było zatrudnionych około 180 tys. pracowników. Produkcja sektora zbrojeniowego wynosiła około 2% całości polskiej produkcji przemysłowej i stanowiła ponad 12% wartości eksportu⁹.

Rozpad ZSRR i rozwiązanie Układu Warszawskiego w latach 1989–1991 okazały się katastrofalne w skutkach dla ppo. Odnotowano około 50% spadek wewnętrznego zapotrzebowania na produkty przemysłu zbrojeniowego. Jednocześnie nastąpiło poważne zmniejszenie eksportu wynikające z zakończenia ery tak zwanej zimnej wojny. Przykładowo, w latach 1989–1997 wydatki budżetowe na cele obronne spadły w przybliżeniu o 44% – z poziomu 17,4 mld zł do 9,8 mld zł.

Przystąpienie Polski do NATO w 1999 roku zapoczątkowało reformy strukturalne ppo i proces jego prywatyzacji. W maju 2002 roku Rada Ministrów podjęła uchwałę o utworzeniu dwóch grup kapitałowych, to jest Przedsiębiorstwa Handlu Zagranicznego (PHZ) BUMAR oraz Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP), przy czym Skarb Państwa ma dysponować pakietem kontrolnym akcji w obu tych grupach. Przystąpienie Polski do NATO skutkowało koniecznością dostosowania standardów uzbrojenia i opracowania nowego systemu rządowych zakupów obronnych.

⁷ P.J. Cahill, *Testimony before the US Presidential Commission on Offsets*, <http://www.offsets.brtrc.net>, 4.12.2000 (dostęp 14.09.2009).

⁸ Patrz: *Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002–2005*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, maj 2002.

⁹ Szerzej: K. Piątkowski, *Polski przemysł zbrojeniowy na rozdrożu*, „Polska w Europie” 2003, nr 1 (43), s. 151–192.

Zmiany dokonujące się w ppo wpisują się w ogólne tendencje widoczne od wielu lat w europejskim i światowym przemyśle zbrojeniowym. Najważniejszy kierunek tych zmian wyznaczają procesy konsolidacji produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz kapitału zaangażowanego w tego rodzaju działalność.

Polskie doświadczenia z dotychczasowej realizacji programów offsetowych

Przyczyny zawarcia przez Polskę po 2000 roku wielu umów offsetowych i ogromne zainteresowanie tym rodzajem transakcji wzajemnie uwarunkowanych mają charakter zarówno gospodarczy, jak i polityczny. Największą umowę offsetową polski rząd zawarł 18 kwietnia 2003 roku z koncernem amerykańskim Lockheed-Martin. Dotyczyła ona nabycia 48 myśliwców F-16 na sumę 3,5 mld dolarów amerykańskich. Był to największy zakup uzbrojenia, jakiego dokonało byłe państwo członkowskie Układu Warszawskiego po 1989 roku. Dostawy samolotów wielozadaniowych zaplanowano na lata 2006–2008. W celu ułatwienia realizacji umowy Kongres USA zatwierdził przyznanie Polsce preferencyjnej pożyczki w wysokości 3,8 mld dol., a jej spłata została przesunięta na lata 2011–2015¹⁰. Towarzysząca temu zakupowi umowa offsetowa została wyceniona na 6,028 mld dol. Ustalono, iż offset bezpośredni nie może być niższy niż 50% wartości zobowiązań. Wartość maksymalna offsetu pośredniego nie powinna przekraczać 3 mld dol., to jest 300 mln dol. w skali roku¹¹.

Według oceny polskiej strony 51% wartości pakietu offsetowego związanego z zakupem F-16 stanowiły transakcje typu samospłata z przedsiębiorstwami działającymi na terenie Polski. Kolejne 20% przypadało na tak zwane nowe inwestycje. Transfer technologii przedstawiał około 10% wartości umowy, a pozostałe 19% stanowiły różnego rodzaju transakcje zakupów wzajemnych¹².

¹⁰ Szerzej: P. Evans, *The financial factor in arms sales. The role of the official export and credit guarantees*, Appendix 13E, w: *SIPRI Yearbook 2003. Armaments, disarmaments and international security*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 539–560.

¹¹ Szerzej: *Offset – szansą dla nauki i gospodarki*, Ogólnopolska Konferencja Środowisk Naukowych, KBN, Warszawa, 29.01.2003.

¹² *Poland government aays Lockheed deal doesn't meet invest aims*, "Dow Jones Business News", Newswire by Marek Strzelecki, Warszawa, 13.03.2003.

Do końca 2012 roku Polska podpisała 17 umów z zagranicznymi dostawcami¹³. Głównymi partnerami polskich firm są między innymi Lockheed Martin Corporation (LMC), USA oraz Rafael Armament Development Authority Ltd. z Izraela. W realizację umowy offsetowej z LMC zaangażowanych było około 30 polskich przedsiębiorstw, między innymi Zakłady Metalowe (ZM) Dezamet SA, Kombinat Państwowych Zakładów Lotniczych (PZL) Hydral oraz ZM Bumar-Łabędy SA (wartość offsetowa – ponad 6 mld dolarów amerykańskich). W przypadku umowy z Rafael Armament Development zobowiązania offsetowe zostały natomiast skierowane między innymi do ZM MESKO SA w Skarżysku-Kamiennej oraz Zakładów Chemicznych NITRO-CHEM SA w Bydgoszczy (wartość offsetowa – 0,44 mld dol.).

W roku 2007 do umów offsetowych wprowadzono nowe zobowiązania, przede wszystkim związane z transferem nowoczesnych technologii. Umowę podpisały między innymi Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego (WSK) PZL-Kalisz SA i AVIO (wartość offsetowa ponad 9 mln euro).

Wraz ze wzrostem liczby podpisanych kontraktów offsetowych Polska – poprzez zdobyte doświadczenie – stara się eliminować błędy popełniane w negocjacjach i realizacji pierwszych umów tego typu. Nastąpiła też istotna zmiana polskiego prawa offsetowego przez wejście w życie Ustawy z dnia 8 grudnia 2006 roku o zmianie ustawy o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa¹⁴. W myśl tego aktu nie można podpisać umów na zakup uzbrojenia bez wcześniejszych uzgodnień zobowiązań offsetowych. Prawo do korzystania z inwestycji kompensacyjnych dostali też przedsiębiorcy prywatni (wcześniej offset dostawały niemal wyłącznie firmy państwowe). Minister gospodarki wprowadził katalog potrzeb offsetowych, w którym swoje oczekiwania i projekty będą mogły umieszczać polskie firmy.

Zmienia się też procedura zawierania umów, między innymi wprowadzono obowiązek precyzyjnego wskazywania praw i zakresu obowiązków stron umowy, opracowywania założeń do oferty offsetowej (kryterium ważne jako element warunkujący postępowanie), szczegółowego uzgadniania ofert z offsetobiorcami. Ponadto dopuszczono możliwość wykluczenia oferenta z postępowania i kontynuację negocjacji z kolejnymi oferentami.

¹³ Szerzej: *Wykaz umów offsetowych na dzień 1 lipca 2012 r.*, <http://www.mg.gov.pl/Gospodarka/Offset/Umowy+offsetowe/> (dostęp 15.12.2012).

¹⁴ DzU 2006, nr 251, poz. 1845.

Obecnie umowa dostaw nie może być zawarta przed podpisaniem transakcji offsetowej (zlikwidowano tak zwany preoffset). Obowiązuje też zasada pełnej jawności umów tego typu i publikacji na stronach internetowych Ministerstwa Gospodarki i ARP SA katalogu potrzeb offsetowych. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad zaliczania zobowiązań offsetowych zagranicznego dostawcy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego na poczet wartości umowy offsetowej¹⁵.

W opinii osób bezpośrednio zaangażowanych w realizację umów offsetowych, zmiany te miały pozytywny wpływ na polski przemysł zbrojeniowy¹⁶. Skutkowały szeroko rozumianym transferem technologii. Gdyby nie offset, to przeważająca część zaangażowanych w nie polskich podmiotów nie byłaby w stanie pokryć kosztów zakupu wielu z nich w ramach tradycyjnych umów handlowych. Ponadto offset umożliwił nawiązanie współpracy z czołowymi producentami uzbrojenia na świecie oraz zdobycie dostępu do *know-how*. Pozwoliło to na podniesienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw na międzynarodowym rynku przemysłu obronnego oraz uzyskanie szerszego dostępu do rynków zagranicznych.

Dotychczasowe przepisy dotyczące transakcji offsetowych wymagają, aby co najmniej 50% każdej umowy offsetowej było lokowane w przemyśle zbrojeniowym. Co więcej, w ostatnich latach praktycznie wszystkie zobowiązania offsetowe były umiejscowione w przemyśle obronnym. Tendencja ta jest jak najbardziej słuszna, a praktyki ograniczania żądań offsetowych do tak zwanego offsetu bezpośredniego powinny być kontynuowane¹⁷.

Jak już wcześniej wspomniano, w Polsce zawarto 17 umów offsetowych. Pierwszą z nich – o wartości 385 mln dolarów amerykańskich – podpisano z hiszpańską firmą EADS w sierpniu 2001 roku; dotyczyła ona zakupu ośmiu samolotów transportowych CASA. W październiku 2010 roku podpisano trzeci aneks do tej umowy dotyczący transferu technologii i praw do utworzenia centrum serwisowego dla samolotów C-295 (CASA) oraz na świadczenie usług w przyszłości. Należy zaznaczyć, że w aneksie zawarto zobowiązanie pośrednie skierowane do czterech polskich uczelni: Uniwersytetu Przyrodniczego w Lublinie, Uniwersytetu w Białymstoku, Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku oraz Politechniki Gdańskiej.

¹⁵ DzU 2007, nr 91, poz. 612.

¹⁶ Patrz: H. Królikowski, *Offset a przemysł zbrojeniowy w Polsce*, „Defence24”, 24.08.2012.

¹⁷ Patrz: E. Baranowska-Prokop, *Direct offsets in international trade as a remedy for asymmetric information*, „Journal of International Trade Law and Policy” 2009, vol. 8, no. 3, s. 202–212.

Wśród dobrych przykładów realizacji offsetu można wskazać zobowiązania zawarte w umowie z LMC dotyczące utworzenia bazy obsługowo-naprawczej wielozadaniowych samolotów F-16 w Wojskowych Zakładach Lotniczych nr 2 w Bydgoszczy. Realizacja umowy offsetowej przewiduje, że bydgoskie zakłady będą mogły świadczyć na rzecz Polskich Sił Zbrojnych usługi usuwania powłok lakierniczych, malowania i nakładania powłok dla polskich samolotów wielozadaniowych F-16 oraz naprawy i remonty określonych komponentów elektrycznych, hydraulicznych, podwozia oraz wybranych komponentów awioniki tych samolotów.

Innym przykładem korzyści wynikających ze zobowiązań zawartych w umowie offsetowej z przedsiębiorstwem LMC są umiejętności i wiedza zdobyta przez Instytut Techniczny Wojsk Lotniczych w Warszawie. Pozwoliły one na pozyskanie przez instytut możliwości wdrożenia w lotnictwie Polskich Sił Zbrojnych Systemu Informatycznego Wsparcia Eksploatacji Samolotów F-16 (SIWESF-16).

Ponadto przedsiębiorstwo Bumar Amunicja SA (dawniej: ZM MESKO SA w Skarżysku Kamiennej) pozyskało nowoczesne technologie do produkcji różnego rodzaju uzbrojenia w ramach umów offsetowych z firmami: LCM, Nammo Raufoss AS, Saab Bofors Dynamics AB, Rafael Armament Development Authority Ltd. oraz Oto Melara S.p.A. W szczególności pozyskano technologię produkcji różnych typów amunicji, przeciwpancernych pocisków kierowanych Spike oraz uruchomiono instalację do bezpiecznej utylizacji przeterminowanych środków bojowych. Niewątpliwie wpłynęło to na poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej firmy Bumar Amunicja SA¹⁸.

W ramach umowy offsetowej została nawiązana współpraca między Wojskowymi Zakładami Mechanicznymi w Siemianowicach a firmami Patria i Oto Melara, w ramach której uruchomiono produkcję kołowych transporterów opancerzonych typu AMV 8x8 oraz montaż i produkcję podzespołów wieży HITFIST.

Kolejny przykład korzyści wynikających z transferu zaawansowanych technologii, to realizacja umowy offsetowej z Thales Nederland B.V., która umożliwiła firmie Radmor SA przejście do produkcji nowej generacji radiostacji F@stnet.

Bardzo ważnym, pozytywnym skutkiem realizacji umów offsetowych jest powstawanie nowych miejsc pracy. Można szacować, że w ich wyniku w ciągu dziesięciu lat zatrudnienie znalazło około 10 tys. osób. Dzięki offsetom nowe

¹⁸ Patrz: H. Królikowski, K. Wilewski, *Offset na nowo*, „Prezentuj Broń” 2012, nr 7, s. 9–12.

miejsca pracy utworzyły między innymi następujące przedsiębiorstwa: ZM MESKO SA, WSK „PZL-Kalisz” SA, Wojskowe Zakłady Mechaniczne SA w Siemianowicach, Zakłady Chemiczne Nitro-Chem SA, EADS-PZL „Warszawa-Okęcie” SA, WSK „PZL-Rzeszów” SA, Flextronics International Poland Sp. z o.o., Ericpol Telecom Sp. z o.o. oraz Instytut Lotnictwa. Należy pamiętać, że beneficjentem umowy offsetowej zawartej z firmą LMC stał się także przemysł samochodowy. W szczególności ulokowanie w Gliwicach inwestycji firmy General Motors Europe umożliwiło powstanie dwustu nowych miejsc pracy, a jednocześnie pozwoliło utrzymać zatrudnienie od 5 do 8 tys. dotychczasowych pracowników.

Ten niezwykle pozytywny obraz wpływu offsetu należy jednak poszerzyć o analizę i wnioski wypływające z raportu Najwyższej Izby Kontroli (NIK) dotyczącego pierwszej fazy realizacji zobowiązań offsetowych wynikających z kontraktu na zakup samolotów F-16¹⁹. Zdaniem NIK błędy popełniono już na etapie negocjacji. *NIK krytycznie pod względem celowości ocenia nieopracowanie przez Ministerstwo Gospodarki, w okresie negocjowania i realizacji I etapu umowy z LMC, kryteriów umożliwiających dokonanie oceny efektów realizacji umowy w odniesieniu do pojedynczych zobowiązań offsetowych, jak i w skali całej umowy [...]. Prace nad zdefiniowaniem mierników efektywności podjęto dopiero w kwietniu 2008 r., w związku z przygotowaniem do opracowania „Strategii offsetowej”. Ich brak, będący konsekwencją zaniechań w początkowym okresie wdrażania instrumentu offsetu przez Ministerstwo Gospodarki, utrudniał przeprowadzenie rzetelnego podsumowania dotychczasowych efektów umowy z LMC²⁰.* Ponadto, proponowane projekty nie były weryfikowane przez Ministerstwo Gospodarki pod kątem preferowanych kierunków i miejsc ich lokowania, ani realności wykonania. W latach 2004–2008 niezbędne było więc wprowadzanie zmian ilościowych, a także dotyczących wartości projektu.

W ocenie NIK, w przypadku zaledwie 5 z 20 projektów realizowanych w I etapie umowy z LMC udało się jednocześnie zapewnić realne korzyści zarówno z punktu widzenia potrzeb modernizacyjnych polskiej gospodarki (w skali makro), jak i z punktu widzenia potrzeb restrukturyzacyjnych poszczególnych polskich

¹⁹ NIK, *Informacja o wynikach kontroli realizacji zobowiązań offsetowych wynikających z kontraktu na zakup samolotów F-16*, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Warszawa 2009, <http://bip.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/kontrolne,2048.html> (dostęp 16.01.2014).

²⁰ *Ibidem*, s. 33.

przedsiębiorców (w skali mikro). W odniesieniu do pozostałych 15 projektów ich efekty ograniczały się przede wszystkim do bieżących korzyści pojedynczego offsetobiorcy²¹. Należy jednak podkreślić, że w dalszej części raportu stwierdzono, że wskazane pięć projektów stanowiło ponad połowę wartości wszystkich zobowiązań offsetowych realizowanych przez LMC (52,7% z 6 024 mln dolarów amerykańskich).

Wyniki kontroli NIK wykazały, że stosunkowo nieliczne były zobowiązania, przy których zaliczaniu stosowano maksymalne mnożniki offsetowe, zarezerwowane dla działań najbardziej preferowanych z uwagi na gospodarkę narodową lub bezpieczeństwo i obronność państwa (między innymi przekazanie nowoczesnej technologii umożliwiającej rozpoczęcie produkcji dającej długoterminowe perspektywy zbytu, w tym w szczególności eksport).

W opinii NIK *zobowiązania zaliczane do offsetu bezpośredniego powinny być zarezerwowane w pierwszej kolejności dla wsparcia procesów restrukturyzacyjnych przemysłu obronnego w drodze uzyskania dla przedsiębiorców tego sektora dostępu do nowoczesnej techniki i technologii oraz know-how, a także możliwości sprzedaży własnych wyrobów lub usług*²².

Podsumowanie

Podsumowując, należy podkreślić, że niezbędnym zabezpieczeniem wykonania wszystkich zobowiązań offsetowych tworzących projekt może być jedynie odpowiednio skonstruowana umowa biznesowa offsetodawcy z offsetobiorcą. Istotnymi barierami w efektywnym wykorzystaniu instrumentu offsetu mogą być:

- nieprzygotowanie offsetobiorcy do realizacji zobowiązań w terminach określonych w umowie;
- zła sytuacja ekonomiczno-finansowa offsetobiorcy;
- nikła wiedza i doświadczenie offsetobiorcy, a także jego bierność i oczekiwanie, że administracja rządowa zdoła korzystnie rozstrzygnąć wszystkie wątpliwe kwestie;
- podejmowanie przez offsetodawcę prób wywiązania się z realizacją zobowiązań offsetowych jak najmniejszym kosztem²³.

²¹ *Ibidem*, s. 35.

²² *Ibidem*, s. 14.

²³ *Ibidem*, s. 47.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- rozbieżnościach pomiędzy offsetobiorcą a LMC, co do oceny wartości rzeczywiście transferowanej technologii;
- realizacji transakcji niezgodnie ze specyfikacją;
- dokonywaniu nakładów inwestycyjnych na rzecz offsetobiorcy odmiennych od przedmiotu zobowiązania wskazanego w specyfikacji (to jest podniesienie kapitału zakładowego offsetobiorcy);
- wliczaniu do wartości zobowiązań kosztów transportu²⁴.

Należy przypomnieć, że umowa z LMC formalnie powinna się zakończyć w 2013 roku.

Podsumowując, ocena dotychczasowych polskich doświadczeń związanych z realizacją transakcji offsetowych jest niejednoznaczna. W ogólnym rozrachunku przeważają jednak efekty pozytywne, a z całą pewnością można stwierdzić, iż umiejętne stosowanie praktyk offsetowych (jak wskazują na to przykłady wielu państw) może być istotnym stymulatorem rozwoju sektora zbrojeniowego i źródłem transferu nowoczesnych technologii oraz uzyskania tak zwanych efektów indukcyjnych w innych gałęziach gospodarki. Konieczne jest jednak wyciągnięcie wniosków z dotychczasowych doświadczeń i bardzo dobre przygotowanie wszystkich zaangażowanych stron do realizacji tego typu transakcji. Należy pamiętać, iż podstawowym celem takich kontraktów jest stworzenie warunków do zaangażowania zagranicznych dostawców w proces restrukturyzacji polskiej gospodarki.

Ujęte w kontrakcie zobowiązania są realizowane przez zagranicznego dostawcę oraz offsetobiorców, którzy nie są stroną umowy offsetowej. Stąd też konieczny jest udział beneficjentów offsetu w negocjacjach. Jest on tym bardziej uzasadniony, iż stroną mogącą ocenić spodziewane efekty gospodarcze z realizacji umowy jest przede wszystkim beneficjent zobowiązania. Należy dodać, że offsetobiorca nie ma obowiązku przyjęcia do realizacji proponowanych przez zagranicznego partnera zobowiązań, które nie spełniają jego oczekiwań. Podstawowymi elementami umowy, na które powinien mieć wpływ offsetobiorca już w trakcie negocjacji, są: wartość nominalna zobowiązania, jego przedmiot i harmonogram realizacji.

Doświadczenia i problemy związane z realizacją pierwszych zawartych przez Polskę kontraktów offsetowych wskazują na konieczność zawierania

²⁴ *Ibidem*, s. 50.

dotychczas, bezpośrednich umów biznesowych między offsetodawcą a off-setobiorcą w celu zabezpieczenia interesów obu stron. Pozwoliłoby to określić prawa i obowiązki stron oraz możliwości dochodzenia roszczeń w obrocie gospodarczym. Ponadto, umowa powinna zawierać bezpośrednio odniesienie do wynegocjowanych przez Ministerstwo Gospodarki zobowiązań oraz zapisy dotyczące kar za ich niezrealizowanie, które są ujęte w podstawowej umowie offsetowej. Stąd też wniosek, iż jedynie bezpośrednie umowy biznesowe mogą być gwarancją pełnej realizacji projektów ramowych określonych w specyfikacjach zobowiązań offsetowych.

Należy też podkreślić, iż patrząc z perspektywy utworzenia EDEM (*European Defence Equipment Market*), offseety są dla Polski doskonałą szansą zdobycia przewagi konkurencyjnej w zakresie określonej specjalizacji oraz znalezienia swojego miejsca w łańcuchu dostaw na unijnym rynku uzbrojenia.

Istotnym argumentem jest też to, że omawiane umowy – będące wysoce skomplikowanym typem transakcji wiązanych – są skuteczną formą handlu i kooperacji przemysłowej w sytuacji kryzysów finansowych, niestabilności waluty lub ograniczonego dostępu do rynku.

Bibliografia

- An international deal with strings attached*, "The Financial Times", 18.07.2002.
- Baranowska-Prokop E., *Direct offsets in international trade as a remedy for asymmetric information*, "Journal of International Trade Law and Policy" 2009, vol. 8, no. 3.
- Baranowska-Prokop E., *Kontrowersje związane z transakcjami offsetowymi jako uwarunkowaną formą wymiany międzynarodowej*, Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej SGH nr 24, Warszawa 2009.
- Berg J., *Eurofighter, Norway in Offset Value Wrangle*, "Jane's Defense Weekly", 8.12.1999.
- Cahill P.J., *Testimony before the US Presidential Commission on Offsets*, <http://www.offsets.brtrc.net>, 4.12.2000 (dostęp 14.09.2009).
- Evans P., *The financial factor in arms sales. The role of the official export and credit guarantees*, Appendix 13E, w: *SIPRI Yearbook 2003. Armaments, disarmaments and international security*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Królikowski H., *Offset a przemysł zbrojeniowy w Polsce*, „Defence24”, 24.08.2012.
- Królikowski H., Wilewski K., *Offset na nowo*, „Prezentuj Broń” 2012, nr 7.

- Mathews R., *Defense offsets. Policy versus pragmatism*, w: *Arms trade and economic development. Theory, policy, and cases in arms trade offsets*, red. J. Brauer, J.P. Dunne, Routledge, London–New York 2004.
- Nelson M.K., *The Polish defence industry. Restructuring in the midst of economic transition*, w: *From defence to development? International perspectives on realizing the peace dividend*, red. A. Markusen, S. DiGiovanna, M.C. Leary, Routledge, London 2003.
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli realizacji zobowiązań offsetowych wynikających z kontraktu na zakup samolotów F-16*, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Warszawa 2009, <http://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,2048.html> (dostęp 16.01.2014).
- Offset – szansą dla nauki i gospodarki*, Ogólnopolska Konferencja Środowisk Naukowych, KBN, Warszawa, 29.01.2003.
- Piątkowski K., *Polski przemysł zbrojeniowy na rozdrożu*, „Polska w Europie” 2003, nr 1(43).
- Poland government says Lockheed deal doesn't meet invest aims*, Newswire by Marek Strzelecki, “Dow Jones Business News”, Warszawa, 13.03.2003.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad zaliczania zobowiązań offsetowych zagranicznego dostawcy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego na poczet wartości umowy offsetowej, DzU 2007, nr 91, poz. 612.
- Spear J., *The role of offsets in the international arms trade*, Presentation to the International Studies Association, Annual Meeting, Toronto, 19.03.1997.
- Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002–2005*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, maj 2002.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, DzU 2005, nr 251, poz. 1845.
- Villanon A., *Philippine defense industrial development and offsets*, Masters in Defense Administration thesis, RMCS–Cranfield University 1998.
- Wykaz umów offsetowych na dzień 1 lipca 2012 r.*, <http://www.mg.gov.pl/Gospodarka/Offset/Umowy+offsetowe/> (dostęp 15.12.2012).

OFFSETS AND MODERNIZATION OF POLISH DEFENCE INDUSTRY**SUMMARY**

The main objective of this paper is to evaluate the impact of offset agreements signed by Poland on the modernization of the Polish defense industry. The employed research method is the analysis of the experts' opinions and the report by NIK. The results lead to the conclusion that the final evaluation is ambiguous, but the positive effects are prevailing. In the majority of the analyzed cases, Polish companies in the defense industry that participated in the offset transactions obtained access to the new technologies, enhanced their competitiveness and increased employment. It has been stated that direct offsets should be the preferred form of transactions, because it provides the highest contribution to the modernization of the Polish defense industry.

Keywords: offset, technological development, defense industry