

Ustawa o niektórych umowach zawieranych w związku z realizacją zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa¹

z dnia 26 czerwca 2014 r. (Dz.U. 2014, poz. 932)

Spis treści

| | Art. |
|--|-------|
| Rozdział 1. Przepisy ogólne | 1–6 |
| Rozdział 2. Zawarcie umowy offsetowej | 7–14 |
| Rozdział 3. Treść i wykonanie umowy offsetowej | 15–25 |
| Rozdział 4. Komitet Offsetowy | 26–27 |
| Rozdział 5. Nadzór nad wykonywaniem umów offsetowych | 28–31 |
| Rozdział 6. Przepisy zmieniające | 32–33 |
| Rozdział 7. Przepisy przejściowe i końcowe | 34–38 |

Wprowadzenie

Spis treści

| | Nb |
|--|-------------|
| I. Offset – pojęcie, historia i znaczenie gospodarcze | 1–15 |
| A. Pojęcie offsetu | 1–2 |
| 1. Pochodzenie terminu „offset” | 1 |
| 2. Transakcje kompensacyjne a offset | 2 |
| B. Zarys historii offsetu | 3–8 |

¹ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej i ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej oraz uchyla się ustawę z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

| | |
|--|-------------|
| 1. Początki offsetu – od lat 30. do zakończenia II wojny światowej | 3 |
| 2. Offset po zakończeniu II wojny światowej do lat 60. | 4 |
| 3. Offset w latach 1960–1990 | 5 |
| 4. Offset w latach 1990–2000 | 6 |
| 5. Offset w latach 2000–2010 | 7 |
| 6. Offset po roku 2010 | 8 |
| C. Znaczenie gospodarcze offsetu | 9–14 |
| 1. Offset jako narzędzie polityki rządu | 9 |
| 2. Zobowiązania dostawcy przy zawieraniu transakcji offsetowej | 10 |
| 3. Podział offsetu na różne kategorie | 11 |
| 4. Rosnący rynek zobowiązań offsetowych | 12 |
| 5. Zagrożenie offsetu korupcją | 13 |
| 6. Czynniki warunkujące osiągnięcie sukcesu w stosowaniu offsetu | 14 |
| D. Cele stosowania offsetu w Polsce | 15 |
| 1. Cel offsetu | 15 |
| II. Dotychczasowe regulacje prawne dotyczące offsetu | 16 |
| 1. Regulacje offsetu | 16 |
| III. Dotychczasowe programy offsetowe zrealizowane w Polsce | 17 |
| 1. Programy offsetowe | 17 |
| IV. Ustawa offsetowa i akty prawne z nią powiązane | 18 |
| 1. Akty prawne powiązane z ustawą offsetową | 18 |

I. Offset – pojęcie, historia i znaczenie gospodarcze

A. Pojęcie offsetu

- 1 1. **Pochodzenie terminu „offset”.** Termin „offset” pochodzi z języka angielskiego i oznacza dosłownie „równoważyć”, „rekompensować”, „potrącać wzajemnie” (*E. Myrczek*, Dictionary of Law Terms. English-Polish, Polish-English, Warszawa 2005, s. 106). Używa się go również w kontekście kompensacji wzajemnych roszczeń (ang. *offsetting of claims*) (*J. Pieńkoś*, Polsko-angielski słownik prawniczy, Zakamycze 2002, s. 114) oraz kompensacji przemysłowej (ang. *industrial compensation*), współpracy przemysłowej (ang. *industrial cooperation*), korzyści przemysłowych i regionalnych (ang. *industrial and regional benefits*) czy uprawnionych zwrotów z inwestycji (fran. *juste retour*, ang. *fair returns*) (*M. Trybus*, Buying Defence and Security in Europe. The EU Defence and Security Procurement

Directive in Context, Cambridge University Press 2014, s. 54). Można się również spotkać z określeniem „offsetowanie” inwestycji (ang. *the opportunity for „offsetting” investment*) [zob. R. Matthews, The UK Offset Model. From Participation to Engagement, Royal United Services Institute 2014, https://rusi.org/sites/default/files/201408_whr_matthews_web_0.pdf (dostęp 27.1.2016 r.)]. Termin „offset” pojawia się też w nieco innym kontekście. Pojęcie jest stosowane, gdy mowa o amerykańskich strategiach wojskowych, których celem było równoważenie potencjału militarnego państw Układu Warszawskiego. Chodzi m.in. o strategię „New Look” prezydenta USA *Dwighta Eisenhowera* z lat 50. oraz o „Offset Strategy” opracowaną w latach 70. przez Sekretarza Obrony USA *Harolda Browna*. Od 2014 r. Departament Obrony USA promuje nową „Inicjatywę Innowacji Obronnych” (ang. *Defense Innovation Initiative*) autorstwa zastępcy Sekretarza Obrony USA Roberta Worka, nazywaną też „Trzecią Strategią Offsetową” (ang. *third offset strategy*) [zob. R. Martinage, Toward a new offset strategy. Exploiting U.S. Long-Term Advantages to Restore U.S. Global Power Projection Capability, Center for Strategic and Budgetary Assessments 2014, http://issuu.com/csbaonline/docs/csba6102_offset_strategy_report_fin_12d361be465156?e=15123547/10908051 (dostęp 27.1.2016 r.)].

2. Transakcje kompensacyjne a offset. Zjawisko offsetu jest powiązane z występującymi w międzynarodowym obrocie gospodarczym transakcjami kompensacyjnymi. Polegają one na wyrównywaniu wzajemnych świadczeń stron w ten sposób, że dostawy lub usługi jednej strony znajdują odbicie w dostawach lub usługach drugiej strony. Wśród tego typu transakcji wymienia się transakcje barterowe, transakcje kompensacyjne w formie wymiany pośredniej, transakcje wzajemnej sprzedaży, transakcje zwrotnego kupna czy transakcje kompensacyjne przerzutowe (ang. *switches*) [zob. S. Włodyka, M. Spyra, Umowy i porozumienia o współpracę przedsiębiorców (umowy kooperacyjne), [w:] S. Włodyka (red.), Prawo umów handlowych. System Prawa Handlowego, t. 5, Warszawa 2014, s. 748–765]. Umowy związane ze stosowaniem offsetu stanowią jeszcze osobny typ transakcji.

B. Zarys historii offsetu

1. Początki offsetu – od lat 30. do zakończenia II wojny światowej. Historia offsetu sięga lat 30. XX w. [C. Hoyos, K. Carnie,

T. Pearson, The history of defence offsets, Financial Times październik 2013, <http://www.ft.com/cms/s/0/3d602e04-2c24-11e3-acf4-00144feab7de.html#ixzz3hAjiZg3m> (dostęp 27.1.2016 r.)). W marcu 1933 r. za prezydentury *Herberta Hoovera* Kongres USA uchwalił ustawę „Buy American”, której celem było promowanie przez amerykański rząd przy organizowaniu federalnych przetargów publicznych produktów wytworzonych przez amerykański przemysł. Każdy produkt końcowy lub materiał konstrukcyjny jest uważany za amerykański, jeśli koszt komponentów lub surowców wyprodukowanych lub wydobytych w USA wchodzących w skład danego produktu lub materiału przekracza 50% ceny całego produktu lub materiału oferowanego w danym przetargu federalnym lub jest komercyjnie dostępny od ręki. W innym przypadku był uznawany za zagraniczny, nawet jeśli oferent to firma zarejestrowana w USA. Oferenci, którzy oferują produkty amerykańskie, mogą liczyć na preferencje zamawiających [*K.M. Manuel*, The Buy American Act in Brief: Preferences for „Domestic” Supplies and Construction Materials in Federal Procurements, Congressional Research Service 2013, http://www.ipmall.info/hostedresources/crs/R43140_140226.pdf, Congressional Research Service (dostęp 27.1.2016 r.)]. Tym samym przedsiębiorstwa z innych państw były zachęcane, by korzystać z potencjału amerykańskich partnerów i zawiązywać z nimi współpracę gospodarczą.

- 4 2. **Offset po zakończeniu II wojny światowej do lat 60.** Z kolei po zakończeniu II wojny światowej aż do lat 60. USA, głównie za sprawą prezydenta *Dwighta Eisenhowera*, naciskały na kraje europejskie, by zamawiały amerykański sprzęt wojskowy. Miała to być rekompensata w zamian za wysiłek Stanów Zjednoczonych włożony w wyzwolenie Europy spod okupacji nazistowskich Niemiec oraz utrzymywanie nad krajami zachodnimi parasola ochronnego przed zagrożeniem ze strony Związku Radzieckiego. Pierwszy przypadek zastosowania offsetu to produkcja licencyjna amerykańskiego myśliwca Lockheed F-104 Starfighter w latach 50. (*R. Matthews*, The UK Offset Model).
- 5 3. **Offset w latach 1960–1990.** Następnym okresie rozwoju offsetu to lata 1960–1990. Wówczas takie kraje, jak Argentyna, Japonia, Arabia Saudyjska czy Turcja zaczęły formułować wymagania offsetowe, by doprowadzić do rozwoju krajowych przemysłów lotniczych. Niebawem podobną politykę zaczęły prowadzić również Malezja, Korea Południowa, Hiszpania i RPA. Natomiast w 1984 r. Kongres USA zobowiązał prezydenta *Ronalda Reagana* do publikowania regular-

nych raportów dotyczących efektów powodowanych przez offset w obszarze m.in. konkurencyjności amerykańskiego przemysłu, poziomu zatrudnienia i handlu. Odpowiedzialność za realizację tego obowiązku spadła na Departament Handlu USA, który regularnie publikuje raporty [Departament Handlu USA, *Offsets in Defense Trade. Nineteenth Study*, marzec 2015, http://www.bis.doc.gov/index.php/forms-documents/doc_view/1203-nineteenth-report-to-congress-3-15 (dostęp 27.1.2016 r.)]. W kwietniu 1990 r. prezydent USA *George H.W. Bush* ogłosił politykę offsetową w zakresie eksportu uzbrojenia, która wskazywała na negatywne skutki gospodarcze tego zjawiska i dążyła do ograniczenia stosowania offsetu [Departament Handlu USA, *Presidential Policy on Offsets in Military Exports 1990*, <http://www.disam.dscamilitary.com/pubs/Vol%2012-4/Offsets.pdf> (dostęp 27.1.2016 r.)]. W ramach NATO rozważano, czy offset może być skutecznym narzędziem standaryzacji wykorzystywanego uzbrojenia, racjonalizacji kosztów opracowywania i wdrażania technologii militarnych, zwiększenia efektywności sił Sojuszu oraz zahamowania dominacji USA nad pozostałymi sojusznikami w produkcji sprzętu wojskowego, co stanowiło zagrożenie dla ich krajowych przemysłów zbrojeniowych [*Ch. Wolf*, „Offsets”, Standardization, and Trade Liberalization in NATO, *Rand Corporation 1976*, <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P5779.pdf> (dostęp 27.1.2016 r.)].

4. Offset w latach 1990–2000. W latach 1990–2000 wydarzeniem istotnym z punktu widzenia rozwoju zjawiska offsetu było podpisanie w Marrakeszu w kwietniu 1994 r. w ramach powoływanej Światowej Organizacji Handlu (ang. *World Trade Organization* – WTO) plurilateralnego, tzn. wiążącego jedynie niektórych członków WTO, porozumienia w sprawie zamówień publicznych (ang. *Government Procurement Agreement* – GPA), które weszło w życie w styczniu 1996 r. [Światowa Organizacja Handlu, tekst GPA z 1994 r.: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_e.pdf (dostęp 27.1.2016 r.)]. Porozumienie zmieniało poprzednie porozumienia z 1979 i 1987 r. Celem była liberalizacja zamówień publicznych w państwach-stronach GPA przez dopuszczenie do udziału w przetargach oferentów z innych państw-stron GPA. Miało to pobudzać konkurencję między przedsiębiorstwami z poszczególnych państw i prowadzić do uzyskiwania przez nie wyższej jakości produktów i usług. Zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego często odbywają się w trybie przetargowym regulowanym przez krajowe i międzynarodowe przepisy dotyczące

zamówień publicznych. Towarzyszą temu również wymagania dotyczące offsetu. Zgodnie z art. XVI GPA przy kwalifikacji i wyborze dostawców, produktów czy usług oraz przy ocenie ofert i udzielaniu zamówień państwa-strony zobowiązały się, że nie będą narzucać, ubiegając się czy uwzględniać zobowiązań offsetowych. Państwa rozwijające się mogły jednak od czasu akcesji do GPA stosować offset w postaci np. udziału krajowego przemysłu w realizacji zamówień. Wymóg offsetu mógł być stosowany jedynie przy kwalifikacji do udziału w przetargu, nie mógł zaś stanowić kryterium decydującego o przyznaniu zamówienia. Musiał być obiektywny oraz niedyskryminujący. Jednocześnie art. XXIII GPA obejmował wyjątki od stosowania porozumienia. Przepisy GPA nie mogły być interpretowane w sposób uniemożliwiający państwom-stronom podejmowanie jakichkolwiek działań czy nakazujący udostępniać informacje, które mogą być uważane za niezbędne w celu ochrony podstawowych interesów związanych z bezpieczeństwem państwa odnoszących się do zamówień uzbrojenia, amunicji czy materiałów wojskowych albo zamówień niezbędnych dla celów bezpieczeństwa narodowego lub obrony narodowej. Dzięki powyższym zapisom postępująca liberalizacja handlu nie zahamowała rozwoju offsetu w poszczególnych państwach, a coroczna wartość zobowiązań dostawców sprzętu i uzbrojenia rosła.

- 7 5. Offset w latach 2000–2010.** W latach 2000–2010 kolejne państwa wdrażały do swoich porządków prawnych wymagania związane ze stosowaniem offsetu. Chodzi głównie o Litwę, Estonię, Grecję, Portugalie, Czechy, Węgry, Bułgarię, Chorwację i Słowenię. Polska również uregulowała wówczas kwestię offsetu, przyjmując OffsetU1999. Jednocześnie Unia Europejska przyjęła w latach 2004–2009 szereg regulacji, których celem było zawężenie stosowania offsetu jedynie do jego wariantu bezpośredniego, skierowanego do przemysłu zbrojeniowego oraz otwarcie rynków zbrojeniowych nowych państw członkowskich dla państw tzw. „starej” Unii. Chodziło głównie o przyjęcie dwóch aktów prawnych: dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z 13.7.2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniającej dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L Nr 216, s. 76 ze zm.) (dalej „dyrektywa obronna”) oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/43/WE z 6.5.2009 r. w sprawie uproszczenia warunków trans-

ferów produktów związanych z obronnością we Wspólnocie (dalej „dyrektywa transferowa”) (Dz.Urz. UE L Nr 146, s. 1 ze zm.). Takie działania jednoznacznie uderzały w nowe państwa członkowskie, które wstąpiły do Unii 1.5.2004 r. Ich lokalne przemysły zbrojeniowe nie były i nadal nie są tak zaawansowane technologicznie, by sprostać konkurencji ze strony krajów „starej” Unii, a dodatkowo doszło do zawężenia możliwości stosowania offsetu.

6. Offset po roku 2010. Od 2010 r. Unia Europejska kontynuuje **8** ograniczanie stosowania offsetu do jego bezpośredniej zbrojeniowej odmiany. Jednocześnie USA i kraje europejskie redukują wydatki na zbrojenia. Według wyliczeń i szacunków Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI) w 1989 r. Europa wydała na zbrojenia 621 mld dol., podczas gdy w 2014 r. już tylko 391 mld dol. W USA kwoty rozkładają się nieregularnie. W 1989 r. zbrojenia pochłonęły 617 mld dol., w 1999 r. już tylko 441 mld dol., ale w 2010 r. aż 815 mld dol. W 2014 r. ponownie spadły do 677 mld dol. [SIPRI Military Expenditure Database, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database (dostęp 27.1.2016 r.)]. Takie działania znajdują się w opozycji do działań podejmowanych przez kraje rozwijające się, zwłaszcza azjatyckie i z obszaru Bliskiego Wschodu. Zwiększają one wydatki na modernizację sił zbrojnych, zakupy nowego sprzętu oraz wzmacnianie własnej bazy przemysłowej. SIPRI szacuje, że wydatki krajów azjatyckich wzrosły ze 148 mld dol. w 1989 r. do 423 mld dol. w 2014 r. Natomiast w tym samym okresie kraje bliskowschodnie zwiększyły wydatki z 69,3 mld dol. do 173 mld dol. W 2014 r. łączne wydatki na zbrojenia sięgnęły 1,776 bln dol. Najwięcej na ten cel przeznaczyły Stany Zjednoczone (610 mld dol. – 34% całości światowych wydatków na zbrojenia), Chiny (szacunkowo 216 mld dol.), Rosja (szacunkowo 84,5 mld dol.), Arabia Saudyjska (80,8 mld dol.), Francja (62,3 mld dol.), Wielka Brytania (60,5 mld dol.) i Indie (50 mld dol.) [S. Perlo-Freeman, A. Fleurant, P.D. Wezeman, S.T. Wezeman, Trends in World Military Expenditure 2014. SIPRI Fact Sheet, <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1504.pdf> (dostęp 27.1.2016 r.)].

By wspomóc zwiększanie potencjałów obronnych oraz wykorzystać redukcję wydatków na zbrojenia ze strony państw NATO, kraje azjatyckie i bliskowschodnie wywierają nacisk na konkretny zbrojeniowy w postaci zwiększenia wymagań w zakresie offsetu. W 2011 r.

przychody ze sprzedaży uzbrojenia w przypadku koncernów Lockheed Martin, Boeing, Raytheon, EADS, SAAB i BAE Systems sięgały odpowiednio 36,3 mld dol., 31,8 mld dol., 22,5 mld dol., 14,6 mld dol., 3,1 mld dol. i 29,2 mld dol., podczas gdy ich zobowiązania offsetowe wynosiły odpowiednio 27 mld dol., 12,6 mld dol., 7,9 mld dol., 7,6 mld dol., 4 mld dol. i 3,9 mld dol., stanowiąc znaczne obciążenie finansowe dla ich bieżącej działalności (dane za IHS Jane's i SIPRI).

Istotne z punktu widzenia historii offsetu jest również to, że w kwietniu 2014 r. weszło w życie zrewidowane GPA. Stronami porozumienia jest 44 członków WTO, wszystkie kraje Unii Europejskiej, która zaaprobowwała Porozumienie decyzją Rady Nr 2014/115/UE z 2.12.2013 r. dotyczącą zawarcia Protokołu zmieniającego Porozumienie w sprawie zamówień rządowych (Dz.Urz. UE L Nr 68 z 2014 r., s. 9 ze zm.). Kolejnych 30 członków ma status obserwatora. Natomiast 11 następnych jest w trakcie procedury przystępowania do GPA. Zgodnie z art. 3 wspomnianej decyzji Rady, Protokół zmieniający GPA nie może być interpretowany jako przyznający prawa lub nakładający obowiązki, na które można bezpośrednio powoływać się w sądach Unii Europejskiej lub państw członkowskich. Podobny zapis zawierała preambuła decyzji Rady Nr 94/800/WE dotyczącej zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej, w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji, porozumień będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej (1986–1994) (Dz.Urz. UE L 336, s. 1). W art. I lit. 1 Porozumienia znalazła się definicja „zobowiązań offsetowych”. Oznaczają one wszelkie warunki lub zobowiązania, które wspierają rozwój lokalny lub poprawiają bilans płatniczy Strony, takie jak korzystanie z udziału lokalnego, licencje na technologię, inwestycje, handel wymienny i podobne działania lub wymogi. W art. III utrzymano wyjątki od stosowania GPA ze względu na bezpieczeństwo. W dalszym ciągu postanowienia Porozumienia nie są interpretowane jako uniemożliwiające którejkolwiek ze Stron podejmowanie działań lub nieujawnianie informacji, które Strona ta uznaje za konieczne do ochrony swoich podstawowych interesów bezpieczeństwa związanych z zakupem broni, amunicji lub materiałów wojskowych bądź z zakupami niezbędnymi do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i obrony narodowej. Natomiast art. IV ust. 6 odzwierciedla dotychczas obowiązujący art. XVI i wskazuje, że w odniesieniu do zamówień objętych GPA Strona, łącznie z jej podmiotami zamawiającymi, nie może zmierzać do uzyskania,

uwzględniać, nakładać ani egzekwować jakichkolwiek zobowiązań offsetowych. Ten rygor jest jednak złagodzony względem niektórych stron. Zgodnie z art. V GPA w trakcie wdrażania i administrowania Porozumieniem, strony GPA zwracają szczególną uwagę na potrzeby oraz sytuacje rozwojowe, finansowe i handlowe krajów rozwijających się i krajów najstabilniej rozwiniętych, uwzględniając fakt, iż mogą one znacząco się różnić w przypadku poszczególnych z nich. Na wniosek poszczególnych krajów Strony przyznają szczególne i zróżnicowane traktowanie krajom najstabilniej rozwiniętym oraz każdemu innemu krajowi rozwijającemu się, jeżeli oraz w zakresie, w jakim to szczególne i zróżnicowane traktowanie zaspokaja jego potrzeby rozwojowe. Kraj rozwijający się może przyjąć lub utrzymywać w trakcie okresu przejściowego oraz zgodnie z harmonogramem wynikającym z GPA, w sposób niedyskryminujący dla pozostałych stron GPA, m.in. zobowiązania offsetowe pod warunkiem, że wszelkie wymogi bądź aspekty dotyczące nałożenia zobowiązania offsetowego są wyraźnie wskazane w ogłoszeniu o zamiarze udzielenia zamówienia.

Zgodnie z metodologią Międzynarodowego Funduszu Walutowego Polska jest już uważana za gospodarkę rozwiniętą [zob. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, World Economic Outlook z kwietnia 2015 r., <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/groups.htm#oae> (dostęp 27.1.2016 r.)], ale w rzeczywistości to sama strona GPA określa, jak ma być oceniana w tym zakresie. Inne strony mogą ewentualnie domagać się zmiany deklarowanego statusu strony. Niemniej należy podkreślić, że Polska może korzystać z offsetu na cele zbrojeniowe na zasadach określonych w art. III GPA. Offset jest istotnie powiązany z ochroną podstawowych interesów bezpieczeństwa związanych z zakupem uzbrojenia. Postanowienia GPA w tym zakresie oraz w zakresie zakazu stosowania offsetu są niespójne, ponieważ zdecydowana większość państw będzie dążyła do stosowania offsetu, by chronić swój zbrojeniowy potencjał przemysłowy kluczowy dla bezpieczeństwa narodowego. Poszczególne państwa będą również interpretować GPA jako dopuszczające wobec nich możliwość powołania się na wyjątek z art. III. Implementacja GPA do porządku prawnego UE nastąpiła poprzez dyrektywę 2004/18/WE uchyloną następnie przez dyrektywę 2014/24/UE oraz dyrektywę 2009/81/WE.

C. Znaczenie gospodarcze offsetu

1. **Offset jako narzędzie polityki rządu.** Offset jest postrzegany jako narzędzie polityki gospodarczej i bezpieczeństwa rządu,

którego celem jest rekompensata krajowej gospodarce i przedsiębiorstwom (w szczególności zbrojeniowym) oraz naukowym jednostkom badawczym zakupów ze środków publicznych zagranicznego sprzętu wojskowego i uzbrojenia [Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli realizacji zobowiązań offsetowych wynikających z kontraktu na zakup samolotów F-16 (KGP/41019/08, Nr ewid. 143/2009/P08050/KGP), 2009, <https://www.nik.gov.pl/pli/k/id,75,vp,75.pdf> (dostęp 27.1.2016 r.); Realizacja zobowiązań offsetowych związanych z dostawą dla sił zbrojnych RP kołowych transporterów opancerzonych (KGP-4101-06-00/2011, Nr ewid. 43/2012/P11/048/KGP), 2012, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,4251,vp,5410.pdf> (dostęp 27.1.2016 r.)]. Offset ma kompensować ujemne saldo obrotów handlowych pomiędzy państwem zamawiającym a państwem, w którym dostawca ma siedzibę (*J. Jaworski*, Offset jako czynnik rozwoju przemysłu, Prace Komisji Geografii Przemysłu Nr 8, Warszawa–Kraków 2006, s. 179). Przyjmuje zwykle formę narzucanej przez prawo danego kraju kooperacji między zagranicznym dostawcą sprzętu wojskowego i jego podwykonawcami a lokalnymi przedsiębiorstwami, jednostkami badawczymi i rządem [Ministerstwo Gospodarki, Vademecum offsetowe, Warszawa 2009, s. 7, http://www.mg.gov.pl/files/upload/11537/vad_off.pdf (dostęp 27.1.2016 r.)]. W przypadku stosowania offsetu dokumentacja przetargowa przygotowywana przez organ odpowiedzialny za organizację zakupów uzbrojenia dla sił zbrojnych danego państwa obejmuje dodatkowe wymagania, które nie są bezpośrednio związane z samym zakupem sprzętu dla wojska, składające się na offset (*C.A. Müller*, Special and differential treatment and other special measures for developing countries under the Agreement on Government Procurement: the current text and new provisions, [w:] *S. Arrowsmith, D.R. Anderson*, The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform, Rozdział 11, Cambridge University Press 2011, s. 361). By zwyciężyć w przetargu, potencjalny dostawca, oprócz zaoferowania sprzętu, który najbardziej spełnia wymagania wojska danego kraju, musi zwykle przedstawić ofertę złożoną z zobowiązań offsetowych, które są następnie przedmiotem negocjacji z rządem. W przypadku zdobycia zamówienia dostawca najczęściej zawiera z krajem zamawiającym albo jedną umowę obejmującą zarówno kwestie dostawy uzbrojenia, jak i zobowiązania offsetowe, albo dwie osobne umowy wraz z dodatkową umową o realizację zobowiązań offsetowych (*W.J. Katner*, Umowa sprzedaży,

[w:] *J. Rajski* (red.), *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 7, *System Prawa Prywatnego*, Warszawa 2004, s. 32).

**2. Zobowiązania dostawcy przy zawieraniu transakcji offseto- 10
wej.** W ramach transakcji offsetowej dostawca może przykładowo zagwarantować, że krajowe przedsiębiorstwa otrzymają dostęp do stosowanej przez niego technologii i licencji oraz otrzymają kody źródłowe i dokumentację techniczną do poszczególnych urządzeń i oprogramowania. Dodatkowo, potencjalny dostawca może się zobowiązać, że będzie korzystał przy realizacji długoletniego zamówienia z usług i produktów lokalnych podwykonawców, przeszkolił ich personel i zapewni swoich ekspertów, którzy pomogą wdrożyć poszczególne rozwiązania techniczne, część bądź całość zamówienia będzie realizowana w zakładach znajdujących się w kraju zamawiającego, a serwis, bieżące utrzymanie oraz obsługa techniczna danego sprzętu będą świadczone przez krajowy przemysł. Często kraj zamawiający chce też zabezpieczyć możliwość wprowadzania przez lokalne przedsiębiorstwa modyfikacji do zakupionego uzbrojenia bez utraty gwarancji. Dąży też do uzyskania zgody dostawcy na niezależny od niego eksport zmodyfikowanego lub zmodernizowanego lokalnie uzbrojenia na atrakcyjne rynki zbytu, co dodatkowo wspomaga krajową bazę przemysłową (*E. Baranowska-Prokop*, *Transakcje offsetowe a rozwój przemysłu*, GN 2007, Nr 10, s. 67–68).

Przez stosowanie offsetu państwo zamawiające sprzęt wojskowy dąży również do utrzymywania lub zwiększania poziomu zatrudnienia w krajowych zakładach przemysłowych kooperujących z dostawcą, wzrostu ich wydajności pracy dzięki nowym rozwiązaniom organizacyjnym oraz aktywności gospodarczej w danym regionie (*D. Klimek*, *Transakcje offsetowe jako instrument polityki ekonomicznej Polski*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 2014, Nr 348, s. 141–142). Często wiąże się z tworzeniem regionalnych klastrów, czyli skupisk wzajemnie powiązanych przedsiębiorstw skoncentrowanych na produkcji i świadczeniu usług dla określonego sektora gospodarki, oraz jednostek naukowo-badawczych, które zapewniają wykwalifikowaną kadrę (*S. Godlewska*, *Klasy jako katalizator rozwoju gospodarczego i myśli innowacyjnej*, *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie* 2014, Nr 4, s. 46–54).

Tak szeroko zakreślone zobowiązania dostawcy uzbrojenia mają na celu zabezpieczenie interesów kraju zamawiającego związanych z bezpieczeństwem narodowym oraz unowocześnieniem własnej bazy

przemysłowej. Offset ma bowiem przyczyniać się do nadrobienia zaległości technologicznych gospodarki, jej szybszego rozwoju bez ponoszenia znacznych nakładów na badania i rozwój (*B. Pera*, *Transakcje offsetowe a teoria luki technologicznej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2004, Nr 639, s. 135–141).

- 11 3. Podział offsetu na różne kategorie.** W pierwszej kolejności offset dzieli się na cywilny i zbrojeniowy. Zarówno offset cywilny, jak i zbrojeniowy dzielą się dodatkowo na bezpośredni i pośredni (*R. Matthews*, *The UK Offset Model*, za: *R. Matthews*, *Saudi Arabia: Defense Offsets and Development*, [w:] *J. Brauer, J.P. Dunne* (red.), *Arming the South: The Economics of Military Expenditure, Arms Production and Arms Trade in Developing Countries*, Londyn 2002). Można spotkać się także z uproszczonym podziałem na offset bezpośredni, pośredni zbrojeniowy (*G. Anderson, B. Moores*, IHS White Paper. *The Growing Offset Burden: What A&D businesses need to know*, 2015) oraz pośredni (*F.S. Petty*, *Defense Offsets: A Strategic Military Perspective*, *The DISAM Journal* 1999, s. 65–66). Offset bezpośredni obejmuje transakcje koncentrujące się bezpośrednio wokół inwestycji w przemysł zbrojeniowy kraju zamawiającego. Ich wartość stanowi od kilkunastu do nawet kilkuset procent wartości kontraktu na zakup danego typu uzbrojenia. Inwestycje muszą zostać zrealizowane w określonym czasie, zwykle w przeciągu kilku lat i są obwarowane wysokimi karami umownymi w przypadku opóźnień w realizacji zobowiązań. Wśród odmian offsetu bezpośredniego wskazuje się koprodukcję uzbrojenia, produkcję licencjonowaną, produkcję na podstawie umowy o podwykonawstwo, inwestycje bezpośrednio wynikające z umowy offsetowej w postaci zakupu akcji lub udziałów w krajowej spółce zbrojeniowej lub utworzenia oddziału, prowadzenie badań naukowych i doskonalenie rozwiązań technicznych na terenie państwa zamawiającego uzbrojenie (*E. Baranowska-Prokop*, *Kontrowersje związane z transakcjami offsetowymi jako uwarunkowaną formą wymiany międzynarodowej*, *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Handlowej* 2009, Nr 24, s. 61–62).

Pośredni offset zbrojeniowy dotyczy projektów powiązanych z sektorem militarnym, które jednak nie są bezpośrednio związane z głównym przedmiotem zamówienia zbrojeniowego. W przypadku zamówienia dotyczącego sił lądowych, np. na określony pojazd, offset może obejmować zobowiązania wskazane powyżej skierowane na rozwój

innych pojazdów, które współpracują na polu walki z pojazdami stanowiącymi główny przedmiot zamówienia.

Z kolei offset pośredni dotyczy inwestycji w cywilne gałęzie gospodarki i ma przyczyniać się do jej zrównoważonego wzrostu. Może koncentrować się wokół innowacyjnych technologii m.in. z sektora farmaceutycznego, telekomunikacyjnego, IT, energetycznego, paliwowego czy motoryzacyjnego, które generują powstawanie specjalistycznych miejsc pracy wymagających wysokich kompetencji oraz przyczyniają się do wzrostu konkurencyjności gospodarki w skali makroekonomicznej.

4. Rosnący rynek zobowiązań offsetowych. Szacuje się, że w latach 2000–2010 około 80 krajów na świecie stosowało różne formy offsetu, nakładając różnorakie zobowiązania na dostawców sprzętu wojskowego i usług zbrojeniowych. Inne źródła wskazują, że stronami porozumień offsetowych było około 130 państw [(stan na 2005 r.) *B. Magahy, F. Vilhena da Cunha, M. Pyman, Defence Offsets. Addressing the risks of corruption and raising transparency, Transparency International 2010*]. Spośród nich 23 państwa wprowadziły formalne i prawnie uregulowane programy offsetowe (*G. Anderson, B. Moores, IHS White Paper*). Wzrost wydatków na zbrojenia wśród państw azjatyckich i bliskowschodnich powoduje, że zainteresowanie offsetem rośnie z roku na rok. Szacuje się, że w 2014 r. łączna wartość zobowiązań offsetowych sięgnęła 32 mld dol., z czego ponad 60% zostanie ulokowanych w Arabii Saudyjskiej, Zjednoczonych Emiratach Arabskich, Kanadzie, Indiach, Korei Południowej, Turcji i Brazylii. Według szacunków łączna wartość zobowiązań wynikających z offsetu na rynku składającym się z 20 państw generujących najwięcej transakcji offsetowych sięgnie do 2021 r. około 425 mld dol. Największym beneficjentem offsetu będzie Arabia Saudyjska, która uzyska w ten sposób niemal 63 mld dol. w 2021 r. [*D. Kimla, Military Offsets & In-country Industrialisation. Market Insight. Top 20 Military Offsets Markets, Frost & Sullivan 2012, www.frost.com/prod/servlet/cio/275947347 (dostęp 27.1.2016 r.)*].

Wśród trendów, które odpowiadają za wzrost wartości zobowiązań offsetowych, wskazuje się realizację dużych programów zbrojeniowych w krajach azjatyckich i bliskowschodnich skierowanych na modernizację tamtejszych sił zbrojnych, stymulujący efekt gospodarczy inwestycji wynikających z offsetu istotnych w kontekście trwającego od 2008 r. kryzysu finansowego na świecie, wzrost zdolności

krajowych przemysłów zbrojeniowych oraz nacisk sił politycznych na wzmoczenie offsetu zbrojeniowego z uwagi na pogarszającą się sytuację międzynarodową i malejącą stabilność polityczną. Jednocześnie można wskazać przeszkody, które ograniczają wzrost zobowiązań offsetowych. Istotną rolę odgrywa polityka Unii Europejskiej, która ma na celu zahamowanie stosowania offsetu, by niwelować jego negatywne skutki dla rynku wewnętrznego. Można też wskazać brak przejrzystości przy realizacji przetargów publicznych obejmujących offset oraz globalne spowolnienie gospodarcze, które ogranicza wzrost wydatków na zbrojenia i tym samym możliwość stosowania offsetu [D. Kimla, *Military Offsets & In-country Industrialisation. Market Insight. Top 20 Military Offsets Markets*, Frost & Sullivan 2012, www.frost.com/prod/servlet/cio/275947347 (dostęp 27.1.2016 r.)].

Na rynku zobowiązań offsetowych przeważa offset pośredni. Z perspektywy amerykańskich firm zbrojeniowych, na których ciąży największe zobowiązania offsetowe, w 2013 r. offset pośredni odpowiadał za 65,1% wartości ogółu zawartych przez nie transakcji offsetowych, natomiast offset bezpośredni za pozostałe 34,9%. Patrząc w perspektywie 1993–2013 – offset pośredni stanowił 58,4% wartości odnotowanych transakcji offsetowych, a offset bezpośredni – 41%. Wśród trzech najpopularniejszych transakcji offsetowych zawieranych przez amerykańskie firmy zbrojeniowe w 2013 r. znalazły się zakup sprzętu lub usług, transfer technologii oraz podwykonawstwo. Transakcje tego typu stanowiły 82,3% wszystkich zawartych transakcji w 2013 r. pod kątem ilości, 80% wszystkich transakcji pod względem wartości podjętych zobowiązań i 71,5% wszystkich transakcji pod względem wartości udzielonych kredytów na cele tych transakcji [Departament Handlu USA, *Offsets in Defense Trade. Nineteenth Study*, marzec 2015, <http://www.bis.doc.gov/index.php/forms-documents/docview/1203-nineteenth-report-to-congress-3-15> (dostęp 27.1.2016 r.)]. Perspektywa europejska jest zbliżona do amerykańskiej, bowiem transakcje offsetowe z udziałem przedsiębiorstw zbrojeniowych ze Starego Kontynentu obejmują offset pośredni w 60% przypadków, a bezpośredni w 40%.

- 13 **5. Zagrożenie offsetu korupcją.** *Transparency International* (TI) jako międzynarodowa organizacja zwalczająca korupcję na całym świecie utworzyła m.in. Międzynarodowy Program Obronny (ang. *Defence Against Corruption*) oraz Program Obrony i Bezpieczeństwa (ang. *Transparency UK's International Defence and Security*

Programme). Jego celem jest wspieranie państw we wprowadzaniu reform przeciwdziałających korupcji, zwiększanie transparentności w międzynarodowym handlu bronią oraz wpływanie na politykę w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa. Zgodnie z danymi TI sektor zbrojeniowy należy do najbardziej skorumpowanych zaraz po branży budowlanej oraz gazowo-paliwowej. W tym kontekście szczególnie podatne na występowanie korupcji są transakcje offsetowe. W wielu krajach brakuje audytów i kontroli nad realizacją inwestycji wynikających z zobowiązań offsetowych oraz raportów z wykonania projektów offsetowych. Wynika to ze skomplikowania porozumień między lokalnym rządem a dostawcą sprzętu wojskowego przy udziale szeregu innych podmiotów (poddostawcy, banki, firmy doradztwa strategicznego) dotyczących rozbudowanych inwestycji realizowanych często przez wiele powiązanych ze sobą kapitałowo podmiotów. To sprawia, że monitoring jest utrudniony. Ponadto zamówienia zbrojeniowe często są utajniane z uwagi na bezpieczeństwo państwa i tajemnicę handlową zaangażowanych przedsiębiorstw (*B. Magahy, F. Vilhena da Cunha, M. Pyman, Defence Offsets*).

Wśród głównych kategorii ryzyka korupcji wynikającej z offsetu wskazuje się lobbing skierowany na zainteresowanie rządów poszczególnych państw zakupem obiektywnie zbędnego sprzętu i technologii wojskowych, nieformalne, nietransparentne wpływanie na decyzję w sprawie wyboru danego dostawcy oraz różnej postaci gratyfikacje dla urzędników odpowiedzialnych za zakupy zbrojeniowe zakamuflowane w ramach umów offsetowych (*B. Magahy, F. Vilhena da Cunha, M. Pyman, Defence Offsets*). By zapobiegać korupcji TI promuje tworzenie przez firmy zbrojeniowe kodeksów etyki, standardów przejrzystości w przeprowadzaniu transakcji w sektorze zbrojeniowym oraz zawiązywanie stowarzyszeń, które będą dbać o ich przestrzeganie. Przykładem może być organizacja *International Forum on Business Ethical Conduct*, założona w 2010 r. przez członków Amerykańskiego Stowarzyszenia Przemysłu Lotniczego (ang. *Aerospace Industries Association of America – AIA*) oraz Europejskiego Stowarzyszenia Przemysłu Obronnego (ang. *Defense Industries Association of Europe – ASD*) (zob. *L. Flucker, J. Muravska, M. Pyman, Due diligence and corruption risk in defence industry offset programmes, Transparency International 2012*, <http://www.ti-defence.org/publications/20-category-publications/publications-dsp/76-dsp-pubs-due-diligence-offsets.html> (do-

stęp 27.1.2016 r.]). *Transparency International* proponuje też różne aktywne mechanizmy walki z korupcją [S.A. Shaw, J.C. Totman, Suspension and Debarment. Strengthening integrity in international defence contracting, Covington & Burling i Transparency International 2015, https://www.cov.com//media/files/corporate/publications/2015/04/suspension_debarment_strengthening_integrity_in_international_defence_contracting.pdf (dostęp 27.1.2016 r.)].

- 14 6. Czynniki warunkujące osiągnięcie sukcesu w stosowaniu offsetu.** Negocjacje i zawarcie porozumienia offsetowego, a następnie jego realizacja mogą wiązać się z osiągnięciem sukcesu, ale niezwykle istotna jest perspektywa danej strony umowy offsetowej. Dla rządu dokonującego zakupu uzbrojenia najważniejsza będzie wynegocjowana wartość podjętych przez zagranicznego dostawcę zobowiązań offsetowych oraz ich wypełnienie. Z perspektywy rządu umocni to pozycję krajowej gospodarki, zwiększy jej zaawansowanie technologiczne oraz przyczyni się do zwiększenia liczby miejsc pracy. Kolejnym czynnikiem warunkującym sukces jest silna lokalna baza przemysłowa, która jest zdolna zaabsorbować nowe rozwiązania techniczne oraz podjąć współpracę międzynarodową na wysokim poziomie merytorycznym. Wymaga to jednak doświadczonej kadry kierowniczej oraz pewnych zasobów finansowych, które pozwolą na inwestycje w przystosowanie zakładów do zastosowania nowych rozwiązań. Innymi słowy, im lokalna baza przemysłowa jest silniejsza, tym większe szanse na sukces wynegocjowanego offsetu. Istotne jest również to, by rząd prowadził politykę przemysłową, która będzie prowadziła do osiągnięcia konkretnie zdefiniowanych celów i stworzenia określonych zdolności w wyznaczonej perspektywie czasowej, a zadania realizowane przez poszczególne zakłady nie będą się niepotrzebnie pokrywały. Temu służy przyjęcie przez rząd strategii działania opracowanej razem z potencjalnymi offsetobiorcami, co zapobiegnie marnowaniu zasobów i pozwoli na stworzenie skuteczniejszej strategii negocjacyjnej. Z pewnością zagraniczny dostawca będzie bardziej otwarty, by dzielić się swoją technologią, jeśli ma ją udostępnić partnerom, którzy nie są jego bezpośrednimi konkurentami. Dla rządu nabywającego uzbrojenie ważne są również dobre relacje z rządem kraju macierzystego zagranicznego dostawcy [Ch. Yang, T.Ch. Wang, Interactive Decision-Making for the International Arms Trade: the Offset Life Cycle Model, *The DISAM Journal* 2006, http://www.disam.dsca.mil/pubs/Vol%2028_3/Wang%20and%20

Yang.pdf (dostęp 27.1.2016 r.)). Zagraniczny rząd często może nieformalnie wpływać na stanowisko offsetodawcy, ponieważ udziela mu wsparcia na różnych rynkach poprzez swoje agendy powiązane z resortami gospodarczymi oraz kredyty eksportowe [przykładem jest sposób prowadzenia polityki rozwojowej przez Niemcy względem innych państw: *K. Frymark*, Współpraca rozwojowa made in Germany, Ośrodek Studiów Wschodnich 2015, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/raport_wspolpraca_rozwojowa_net.pdf (dostęp 27.1.2016 r.)].

Dla zagranicznego dostawcy sukces będzie wiązał się z przyjęciem proaktywnej postawy względem rządu zamawiającego uzbrojenie oraz umocnieniem swojej renomy jako wiarygodnego partnera, z którym warto robić interesy. Przyczyni się to do zwiększenia jego udziału w rynku i może zaowocować kolejnymi kontraktami. Sukces offsetu to również wynik pracy wewnętrznego zespołu kontrahenta rządu zajmującego się projektami tego typu oraz efekt wsparcia najwyższego kierownictwa firmy zaangażowanego w rozmowy dotyczące offsetu. Z realizacją zobowiązań offsetowych zwykle lepiej radzą sobie duże przedsiębiorstwa o większym międzynarodowym doświadczeniu (*Ch. Yang, T.Ch. Wang*, Interactive Decision-Making).

Cykl realizacji offsetu ma cztery fazy. Pierwsza z nich dotyczy rozpoznania przez strony negocjowanej umowy offsetowej wzajemnych zdolności przemysłowych oraz oczekiwań. Druga faza to negocjacje i proces podejmowania decyzji co do kształtu, wartości oraz realizacji zobowiązań offsetowych. Trzecia faza dotyczy wykonywania podjętych zobowiązań oraz ich audyt ze strony rządu mający na celu wskazanie, czy zagraniczny dostawca wywiązał się z umowy. Na koniec rząd zatwierdza wykonanie porozumienia przez kontrahenta albo dochodzi na drodze sądowej swoich uprawnień wynikających z umowy offsetowej (*Ch. Yang, T.Ch. Wang*, Interactive Decision-Making).

D. Cele stosowania offsetu w Polsce

1. **Cel offsetu.** Offset ma przyczyniać się do rozbudowy możliwości Sił Zbrojnych RP poprzez pozyskiwanie przez polski przemysł obronny zdolności technologicznych służących produkcji, rozwojowi i zabezpieczeniu cyklu życia pozyskiwanego sprzętu wojskowego oraz lokowanie zdolności przemysłowych w branżach gospodarki związanych z bezpieczeństwem i obronnością (offset bezpośredni). W postępowaniach prowadzonych na podstawie nowej ustawy offsetowej zdefiniowano kilkadziesiąt zdolności, które łącznie tworzą