

Transakcje offsetowe a rozwój przemysłu

Wstęp

Transakcje offsetowe będące formą wymiany wzajemnie uwarunkowanej podlegają podobnie jak pozostałe formy handlu wiążanego nieustannej krytyce ze strony znaczących organizacji międzynarodowych, tj.: WTO, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Zarzuty stawiane im brzmią bardzo poważnie i dotyczą destabilizacji międzynarodowego systemu handlu i płatności. Uznaje się, że stosowanie tego typu transakcji jest powrotem do bilateralnych stosunków między uczestnikami wymiany handlowej. Towarzyszą temu tak negatywne zjawiska, jak: niekorzystna zmiana kierunku przepływu towarów i usług oraz związanych z nimi płatności, fałszowanie obrazu handlu światowego drogą ukrywania przez zainteresowane firmy danych na temat ich udziału w tego typu transakcjach oraz występowanie w nich praktyk restrykcyjnych.

W odróżnieniu od pozostałych form transakcji wiązanych, tj. barteru, kompensaty, zakupów wzajemnych czy też samospłaty (ang. *buyback*), transakcje offsetowe są stosunkowo nową formą wymiany uwarunkowanej. Jej specyfika polega na stosowaniu ich w przypadku dokonywania przez importera, dużych w sensie nakładów kapitałowych, zakupów sprzętu wojskowego (systemy telekomunikacyjne, radiolokacyjne, środki transportu, samoloty myśliwskie itp.). Stronami umowy są zazwyczaj wielkie korporacje, np. Lockheed Martin, Boeing, SAAB, British Aerospace itp. i rządy państw.

Głównym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie złożonych relacji między możliwościami przyspieszonego rozwoju określonych gałęzi przemysłowych a negocjacjami i przebiegiem realizacji transakcji offsetowych.

Cechy charakterystyczne tego typu transakcji to:

1. Strona kupująca warunkuje dokonanie zakupu uzbrojenia od uzyskania jakiejś konkretnej korzyści przemysłowej lub handlowej. Wymagania te dotyczą zazwyczaj:
 - zawarcia w produkcie finalnym elementów lub podzespołów wyprodukowanych w kraju importera,
 - koprodukcji wymagającej transferu technologii lub know-how o znaczeniu strategicznym,
 - długoterminowych zobowiązań eksporterów technologii do zakupu dóbr lub usług w kraju importera.

* Autorka jest pracownikiem Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Artykuł wpłynął do redakcji w lipcu 2007 r.

2. Wysokość zobowiązań offsetowych strony eksportującej technologię może się wahać w granicach od 30% (np. sprzedaż przez Northrop Corp. Szwajcarii myśliwców F-5, w zamian za promocję produktów szwajcarskich na rynku USA) aż do kilkuset procent (np. kontrowersyjny offset między RPA a europejskimi koncernami zbrojeniowymi).
3. Wypełnienie zobowiązań offsetowych trwa od 1 roku do 10 lat.
4. Zobowiązania te nie mogą być przenoszone na stronę trzecią.

Ze względu na swój złożony charakter transakcje offsetowe można podzielić na kilka kategorii. W literaturze fachowej stosuje się przeważnie podział na dwie grupy¹, a mianowicie:

- transakcje offsetowe bezpośrednie,
- transakcje offsetowe pośrednie.

a. Transakcje offsetowe bezpośrednie (ang. *direct offset*)

Przez transakcje offsetu bezpośredniego rozumiemy wiążące się z umową podstawową dostawy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego na rzecz przemysłu obronnego. Są one zazwyczaj wykorzystywane przez rząd kraju importującego, jako narzędzie realizacji strategii rozwoju przemysłu zbrojeniowego, dla uzyskania efektu wzrostu zatrudnienia w danym okręgu geograficznym lub też jako metoda równoważenia bilansu płatniczego. Poszczególne odmiany offsetu bezpośredniego to:

- koprodukcja, tj. produkcja w kraju importera oparta na umowach międzyrządowych, które zezwalają obcemu rządowi lub producentowi na wykorzystanie informacji technicznej lub know-how do wytwarzania całości lub części produktu finalnego; zawiera ona produkcję licencjonowaną na podstawie umów międzyrządowych (nie zalicza się tutaj produkcji licencjonowanej na podstawie bezpośrednich kontaktów handlowych między producentami);
- produkcja licencjonowana, tj. produkcja w kraju importera całości lub części produktu finalnego na podstawie informacji technicznej lub know-how przekazywanej w oparciu o bezpośrednią umowę handlową między producentem a wytwórcą zagranicznym;
- produkcja na podstawie umowy o podwykonanie, tj. produkcja w kraju importera części lub całości produktu finalnego; w tym przypadku umowa nie zawiera klauzuli o wykorzystaniu informacji technicznej lub know-how i jest z zasady bezpośrednią umową handlową zawieraną między producentem dostawcą i wykonawcą zagranicznym;
- inwestycja zagraniczna typu offsetowego, tj. inwestycja wynikająca bezpośrednio z umowy offsetowej i mająca z reguły formę wkładu kapitałowego w celu utworzenia lub rozwoju filii w kraju importera;
- transfer technologii inny niż koprodukcja lub produkcja licencjonowana, tj. transfer będący wynikiem umowy offsetowej i przybierający formę badań naukowych prowadzonych za granicą lub pomocy technicznej.

¹ Przykładowo, Departament Skarbu USA wyróżnia następujące typy transakcji offsetowych: koprodukcja, produkcja licencjonowana, transfer technologii itp.

b. Transakcje offsetowe pośrednie (ang. *indirect offset*)

Transakcje offsetowe pośrednie polegają na świadczeniach nie powiązanych bezpośrednio z początkowym zakupem dóbr lub usług dokonany w ramach kontraktu podstawowego. W transakcjach tego rodzaju najczęściej występują żądania:

- zakupu dóbr w kraju importera,
- promocji walorów turystycznych kraju importera,
- promocji towarów kraju importera na rynku wewnętrznym kraju eksportera technologii,
- dokonywania inwestycji w niepowiązanych z pierwotnym zakupem gałęziach przemysłu.

Transakcje offsetowe tego typu mają z reguły wysoką wartość sumy transakcyjnej i powodują konieczność utrzymywania wieloletnich kontaktów handlowych i przemysłowych między tymi krajami (por. [Baranowska-Prokop, 2003, s. 29-31]).

Zakupy systemów obronnych ze względu na specyfikę przedmiotu umowy i względy bezpieczeństwa stanowią jeden z nielicznych obszarów handlu międzynarodowego nie podlegający zasadom liberalizmu. Należy podkreślić, że wzrost występowania transakcji wiązanych budzi zaniepokojenie WTO, które zabrania ich zawierania przez agencje rządowe z wyjątkiem sytuacji „...wyższej konieczności zagrożenia bezpieczeństwa państwa, która usprawiedliwia zakup amunicji, materiałów wojskowych lub systemów obronnych”². Wielkie korporacje dostarczające określonych elementów lub całych systemów obronnych mogą odmówić ich sprzedaży kierując się względami politycznymi. Podobnie rządy państw mają prawo w ramach zakupów offsetowych stawiać żądania spełnienia określonych wymagań.

Nasilenie zakresu i skali zjawiska transakcji offsetowych, jakie datuje się od czasu zakończenia tzw. zimnej wojny, przyczyniło się do powstania złożonej sieci powiązań międzypaństwowych, między poszczególnymi korporacjami a rządami państw, a także między przedsiębiorstwami. Przeciwnicy tej formy handlu podkreślają, iż konsekwencją tych procesów jest wiele negatywnych zjawisk, tj. tworzenie się narodowych hiperspecjalizacji, obniżenie konkurencyjności sektorów pozamilitarnych, przekształcanie firm przemysłu obronnego w przedsiębiorstwa handlowe, a także szybsza dyfuzja uzbrojenia, światowy wzrost wydatków na cele militarne, utworzenie międzynarodowego kartelu producentów zaawansowanych technologicznie systemów obronnych itp. Podkreślają także, iż uczestnicy wymiany offsetowej w wielu wypadkach nie potrafią dokonać analizy korzyści i strat w długim okresie ani w skali sektora, ani też dla całej gospodarki państwowej (patrz np. [Markusen, 2002]).

Do zakończenia tzw. zimnej wojny najwięksi gracze rynku militarnego, tj. USA i ZSRR, Wielka Brytania, Francja, RFN posiadali narodowe przemysły obronne, które wytworzyły produkty na potrzeby danego państwa. Handel sprzętem wojskowym stanowił zazwyczaj zaledwie kilka procent wielkości całkowitej

² Artykuł 23, World Trade Organization's Agreement on Government Procurement, www.wto.org.

produkcji i wynikał z zależności sojuszniczych w ramach istniejących wtedy bloków militarnych (NATO, Układ Warszawski). Powiązania między wytwórcami, pośrednikami a końcowym użytkownikiem miały charakter horyzontalny (np. głównym partnerem handlowym Rheinmetall był rząd niemiecki, Boeinga – rząd USA, British Aerospace produkował na potrzeby armii brytyjskiej). Po zakończeniu zimnej wojny, a szczególnie w latach 1989-1996 obroty światowego rynku zbrojeniowego znacznie spadły (patrz tablica 1).

Tablica 1

Wydatki militarne wybranych krajów w latach 1985-1998 (1998 = 100)

	1985	1990	1994	1998
Wielka Brytania	150	138	115	100
Chiny	57	56	61	100
Francja	107	112	109	100
Niemcy	162	144	107	100
Rosja/ZSRR	778	683	113	100
USA	142	141	116	100
Korea Południowa	62	85	96	100
RPA	207	261	153	100
Kraje rozwijające się	106	110	92	100
Kraje uprzemysłowione	169	157	111	100
Świat	154	145	106	100

Źródło: BICC Conversion Survey 2000, Appendix A1

Szacunkowo spadek obrotów światowego rynku uzbrojenia wyniósł ponad 40%. Zmieniła się struktura powiązań między firmami z horyzontalnej na złożony system zależności między korporacjami w ramach tworzenia określonych projektów. Przykładowo Lockheed-Martin współpracuje z British Aerospace przy konstrukcji nowoczesnego myśliwca Joint Strike Fighter (JSF), francuska Aerospatiale-Metra, niemiecka DASA i hiszpańska CASA utworzyły EADS (European Aeronautic Defence and Space Company). Rynek systemów obronnych i militarnych stał się niezwykle konkurencyjny. Pojawiły się też liczne firmy specjalizujące się w pośrednictwie i świadczeniu usług doradczych. W tej sytuacji rządy państw dokonujące wielomiliardowych zakupów systemów obronnych zaczęły powszechnie stawiać żądania offsetowe.

Ponadto, ze względu na specyfikę przedmiotu wymiany, wymagania liberalizacji handlu zostały dla sektora militarnego znacznie złagodzone. Znajduje to wyraz w ustawodawstwie wielu państw i ugrupowań politycznych. Przykładowo, art. 223 Traktatu Rzymskiego i art. 196 Traktatu z Amsterdamu ograniczają konkurencję i zakładają ochronę rynku zbrojeniowego krajów członkowskich UE. Także obowiązująca w USA Ustawa „Buy America” zakłada ochronę przemysłu zbrojeniowego poprzez stawianie żądań, aby poddostawy dokonywane były tylko od licencjonowanych producentów amerykańskich. W Japonii ponad 90% zamó-

wień zbrojeniowych kierowanych jest do przemysłu krajowego wytwarzającego systemy obronne w oparciu o licencje z USA (kraj ten podlega dobrowolnym ograniczeniom eksportowym). Inną cechą charakterystyczną rynku uzbrojenia w zakresie najnowocześniejszych systemów obronnych jest dominacja USA w dziedzinie B+R. Budżet wydatków na obronę USA stanowiący ok. 400 mld USD rocznie wykazuje tendencję wzrostową. Sumy przeznaczane na B+R wynoszące ponad 50 mld USD rocznie trzykrotnie przekraczają całość budżetów B+R w tym sektorze krajów UE i stanowią 70-80% wydatków światowych na ten cel (szerzej patrz [Kennedy, 2002]). Olbrzymie kwoty przeznaczane na cele badawcze odzwierciedlają niezwykle wysokie koszty opracowania i wdrażania nowoczesnych technologii obronnych. Należy także pamiętać, że częściowo technologie te znajdują zastosowanie w przemyśle cywilnym powodując jego unowocześnienie i dyfuzję innowacji w dziedzinach pokrewnych. Współzależność między cywilną i militarną bazą przemysłową jest zasadniczą determinantą określającą ich nowoczesność.

Jak już wyżej wspomniano, po zakończeniu tzw. zimnej wojny zarówno struktura podmiotowa, jak i układ sił na rynku systemów zbrojeniowych uległy zasadniczej zmianie. Wykorzystując relatywny wzrost siły przetargowej kupującego nabywcy z krajów słabiej rozwiniętych zaczęli wysuwać żądania offsetowe upatrując w nich szansę na unowocześnienie własnego przemysłu i potencjału obronnego. Natomiast państwa wysoko uprzemysłowione postrzegają te transakcje jako wygodną formę kooperacji w ramach rozbudowy i badań nad nowoczesnymi technologiami. Opracowanie i wdrożenie adekwatnej dla danego przypadku strategii offsetowej warunkuje jej skuteczność.

Podstawowe typy polityki offsetowej

Powszechnie stosowaną przez większość państw praktyką jest opracowanie sformalizowanych zasad polityki offsetowej i publikacja ich ścisłych założeń (patrz rys. 1). Podstawową wadą tego rodzaju postępowania jest jednak brak pozostawienia stronom możliwości elastycznego prowadzenia negocjacji.

Rysunek 1. Podstawowe typy polityki offsetowej



Przykładem polityki offsetowej pierwszego typu są Japonia i Singapur, które nie nakładają obligatoryjnych standardowych procedur w ramach zawieranych umów. Szczegółowa analiza każdego przypadku ma na celu maksymalizację wzajemnych korzyści na drodze negocjacji i osiągniętych kompromisów. Należy jednocześnie zaznaczyć, że tego rodzaju polityka offsetowa nie prowadzi do efektu redukcji jakości lub zakresu transferu technologii. Zarówno analiza japońskich, jak i singapurskich doświadczeń wskazuje, iż adaptacja, modyfikacja i usprawnienie technologii drugiej lub trzeciej generacji otrzymanych w ramach licencji uzyskanych z offsetu przyniosły spodziewane korzyści w rozwoju określonych gałęzi przemysłu w tych państwach. Wyrazistą ilustracją tego zjawiska jest przykład japońskiego przemysłu obronnego, którego praktyczna samowystarczalność w podstawowych gałęziach przemysłowych została osiągnięta wskutek efektywnego wykorzystania umów offsetowych.

Pośrednim pod względem kryterium obligatoryjności typem polityki offsetowej jest bazowanie na wzajemnym zaufaniu wynikającym z pozytywnych doświadczeń wcześniejszej współpracy. Polityka ta jest prowadzona m.in. przez Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii. Podstawą współpracy jest partnerstwo i zaufanie. Kontrakty offsetowe nie zawierają klauzul karnych za opóźnienia w realizacji dostaw wiązanych w określonym terminie. Główną karą jest perspektywa pogorszenia wzajemnych relacji handlowych w przyszłości.

Najczęściej stosowany w praktyce jest trzeci typ polityki offsetowej, tj. obligatoryjność. Oznacza ona, że strony umowy muszą przestrzegać szczegółowych rozwiązań zawartych w ustawodawstwie państwa wysuwającego żądania wiązania transakcji przy zakupie systemów obronnych. Kary za nieprzestrzeganie terminów dostaw są zazwyczaj dotkliwe. Tego typu polityka oznacza konieczność negocjacji wysokiego mnożnika³ oraz realizacji założeń rozwoju określonych gałęzi poprzez transfer technologii oraz kreację nowych miejsc pracy i rozbudowę sektorów strategicznych lub aktywizacji określonych regionów. System obligatoryjności przestrzegania szczegółowych rozwiązań prawnych oznacza jednocześnie pełną przejrzystość negocjacji i standaryzację procedur.

Oprócz kryterium stopnia obligatoryjności rozwiązań prawnych przy prowadzeniu polityki offsetowej należy dodatkowo uwzględnić założenia odnośnie do rozwoju określonych gałęzi przemysłu poprzez transfer technologii.

Macierz przedstawiona na rys. 2 ukazuje powiązania między typem kontraktu podstawowego a docelowym sektorem, w którym realizowane są zobowiązania offsetowe. Analiza dokonana jest w układzie dwóch sektorów: cywilnego i obronnego.⁴ Strzałkami oznaczono kolejne etapy rozwoju strategii offsetowych.

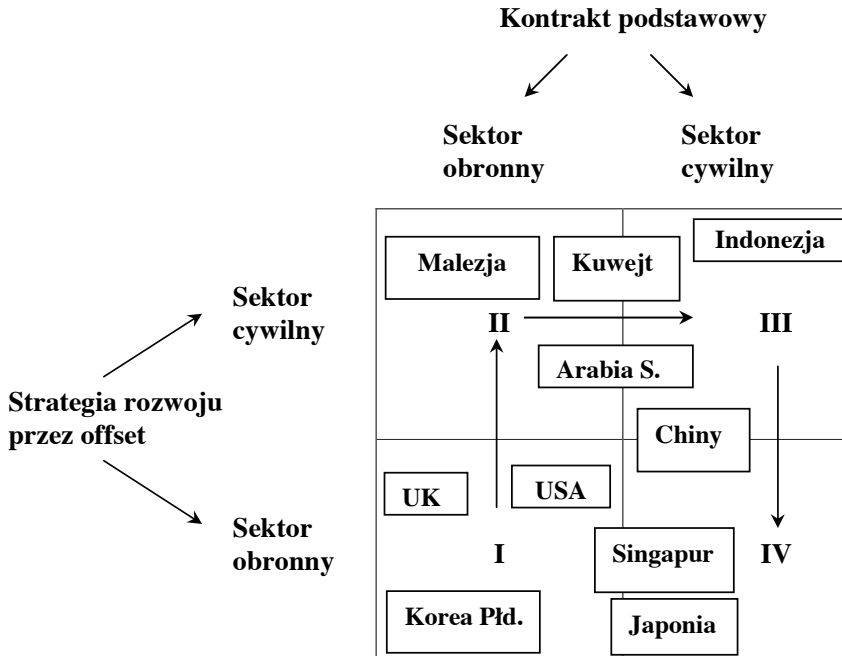
W polu I ukazano tradycyjny model strategii offsetowej, w którym zakupy systemów obronnych bezpośrednio od producenta są przeznaczone wyłącz-

³ Mnożnik offsetowy to określony liczbą współczynnik zaliczania zobowiązań offsetowych zagranicznego dostawcy na poczet wartości umowy offsetowej. Patrz np. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

⁴ Powyższa macierz uwzględnia możliwość rozszerzenia zakresu kontraktu podstawowego na związane z sektorem militarnym gałęzie przemysłu cywilnego.

nie na potrzeby sektora militarnego. Przykładowo zakupy przez Koreę Płd. 120 myśliwców bojowych F-16 były związane z wymogiem zawarcia umowy licencyjnej na określone komponenty i podzespoły w wysokości wiązania 30% pierwotnej wartości kontraktu. Podobnie zakupy rosyjskich samolotów SU-30 przez Indie połączono z żądaniem udzielenia licencji na określone rodzaje sprzętu bojowego.

Rysunek 2. Macierz strategii offsetowych



Jak już wcześniej wspomniano, polityka przemysłowa Wielkiej Brytanii także promuje typ powiązań offsetowych ograniczający się do współpracy w sektorze militarnym. Żądania offsetowe stawiane przy zakupach mają zredukować skutki spadku zatrudnienia w kraju poprzez odpowiednio zbilansowaną skalę nowych inwestycji i transfer technologii. W brytyjskim modelu polityki offsetowej wypełnianie zobowiązań umownych odbywa się w warunkach konkurencji pomiędzy firmami poprzez umożliwienie im dostępu do rynku, a nie poprzez zagwarantowanie w nim udziału. Co więcej, brytyjska polityka przemysłowa odchodzi od typowych założeń transakcji offsetowych wiążących głównego dostawcę obowiązkiem udzielania licencji nie tylko podwykonawcom związanym programem produkcyjnym z głównym odbiorcą offsetu, ale też innym podmiotom w sektorze militarnym.

Także polityka offsetowa USA odpowiada wariantowi I opisywanej macierzy. Ustawa „Buy America” zobowiązuje wielkich producentów sprzętu wojskowego

i systemów obronnych do korzystania z poddostaw wyłącznie rodzimych producentów i jest przykładem działań ochronnych własnego przemysłu zbrojeniowego. Należy zaznaczyć, że efekty globalizacji w wymianie handlowej dotyczą także rynku artykułów militarnych. Jednakże z pobudek natury politycznej wynika konieczność jego integralności i ochrony. Z pewnością całkowitego uwolnienia handlu w tej dziedzinie nie należy spodziewać się w przewidywalnej perspektywie czasowej.

W obszarze II na rys. 2 zaznaczono sytuację, w której rosnąca globalna dysproporcja między potencjałem technologicznym i wydatkami na B+R na rynku zbrojeniowym USA a resztą świata, powoduje rezygnację z ambicji prowadzenia polityki uprzemysłowienia kraju przez transfer technologii militarnych. Coraz powszechniej uświadamiano sobie fakt, iż transfer technologii w ramach transakcji offsetowych skutkuje koniecznością dalszego prowadzenia kosztownych badań rozwojowych, a korzyści skali i korzyści z tytułu krzywej uczenia się na ograniczonym, wewnętrznym rynku uzbrojenia są nieznaczące. Stąd coraz powszechniej zaznacza się tendencja do wysuwania żądań offsetowych dotyczących inwestycji w gałęzie przemysłu cywilnego, usługi, infrastrukturę itp.

Przykładowo Arabia Saudyjska przy realizacji programu US Peace Shield zażądała wiązania offsetowego w postaci pakietu inwestycji w różne gałęzie przemysłu cywilnego, np. budowę cukrowni (Tate & Lyle Co.), rozbudowę sektora farmaceutycznego (Glaxo-Bicham Co.), usługi komputerowe, szkolenia itp. (szerzej patrz [Matthews, 2002a]). Znakomitą ilustracją tego typu polityki są żądania Malezji, aby realizacja wiązania offsetowego była połączona z rozbudową bazy uniwersyteckiej tego kraju. Z kolei żądania Kuwejtu dotyczyły inwestycji w rozbudowę sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz stworzenia dla nich infrastruktury biznesowej.

W obszarze III przedstawiono sytuację, w której inwestycje powstałe w wyniku realizacji zobowiązań offsetowych dotyczą współpracy między cywilnymi podmiotami gospodarczymi w krajach będących stronami umowy offsetowej. Wzrost popularności tej formy wiązania wynika z faktu, iż wielomiliardowe inwestycje w sektorach najbliższych związanych z sektorem militarnym, tj. telekomunikacją, energetyką, przemysłem lotniczym itp. pozwalają na pełne wykonanie zobowiązań offsetowych w ramach jednej umowy. Przykładowo Ministerstwo Finansów Kuwejtu zażądało 35% wiązania wszystkich transakcji o wartości przekraczającej 35 mln USD zawieranych przez zagranicznych dostawców przy zakupach rządowych dokonywanych przez to państwo. Zasadniczą formą wiązania transakcji offsetowych w ramach tego rodzaju polityki przemysłowej jest stawianie żądań inwestycji bezpośrednich.

Podobną politykę prowadzi rząd Indonezji. Przy zakupie samolotów od firmy Airbus zażądano inwestycji w indonezyjski koncern budowy maszyn lotniczych IPTN Bandung. Dotyczyły one możliwości wytwarzania drzwi wewnętrznych, siedzeń, kabin i innych relatywnie nisko zaawansowanych technologicznie urządzeń na potrzeby wyposażenia zakupionych samolotów. Także Chiny prowadzą analogiczną politykę rozbudowy własnego przemysłu lotniczego stawiając żądania inwestycyjne przy zakupach offsetowych samolotów firmy Boeing (szerzej patrz [Matthews, 2002b]).

Politykę offsetową polegającą na współpracy między cywilnymi gałęziami przemysłami prowadzi także Arabia Saudyjska. W ramach wspomnianego wyżej programu Peace Shield zażądano m.in. inwestycji w wysokości 4 mld USD w rozbudowę sektora telekomunikacji. Należy zaznaczyć, iż współpraca w ramach offsetu o charakterze czysto cywilnym może dotyczyć – zgodnie z regulacjami WTO – tylko krajów rozwijających się.

Obszar IV ukazany na rys. 2 prezentuje politykę offsetową opartą na podwójnym wykorzystaniu technologii militarnych. W strategii typu: sektor cywilny do obronnego wykorzystuje się efekty synergiczne. Zgodnie z jej założeniami rozwój lokalnego przemysłu obronnego jest uzależniony od zagranicznego transferu technologii do sektorów cywilnych.

Przykład doświadczeń Japonii może służyć jako doskonała ilustracja tej polityki. Wysoce innowacyjne sektory cywilne wykorzystujące zaawansowane technologie, np. przemysł lotniczy, telekomunikacja, mikroelektronika itp. dostarczają produktów zarówno dla przemysłu obronnego, jak i cywilnego. Znane korporacje: Mitsubishi, Kawasaki, Toshiba, Nissan lub Sony przyspieszają rozwój japońskiego sektora militarnego. Strategia ta opiera się na korzyściach skali działania, synergii technologii i skracaniu czasu komercjalizacji nowych zaawansowanych technologicznie produktów (por. [Kausal i Markowski, 2000]).

Także Singapur stosuje strategię czerpania korzyści z podwójnego wykorzystania technologii zarówno w sektorze cywilnym, jak i militarnym (szerzej patrz [Karniol, 2003]). Należy zwrócić uwagę, że korzystając z doświadczeń Japonii i Singapuru, Chiny wprowadziły w 1986 r. tzw. Plan 863 mający na celu uprzemysłowienie określonych regionów kraju. Zakłada on podwójne wykorzystanie technologii zarówno w sektorze cywilnym, jak i zbrojeniowym raz stworzenie własnej zaawansowanej bazy technologicznej.

Strategie rozwoju przy wykorzystaniu transakcji offsetowych

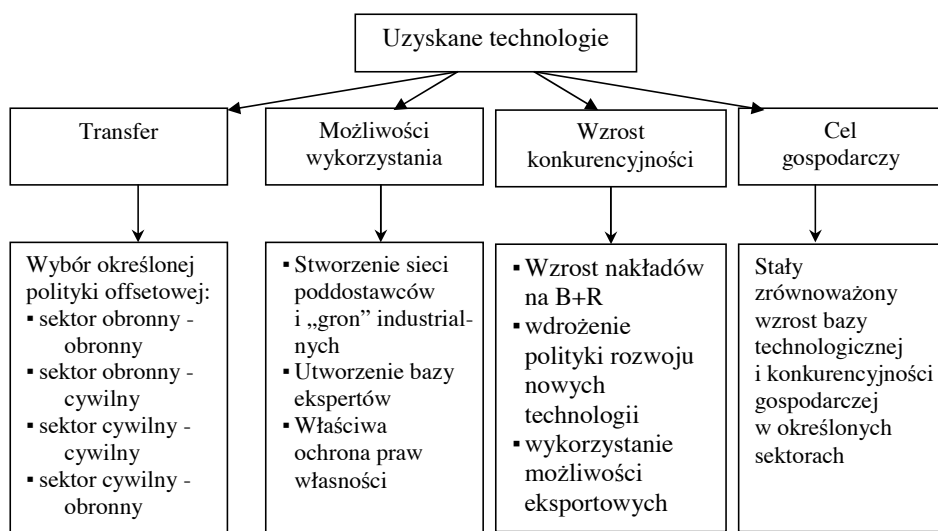
Ocena efektywności strategii rozwoju opartych na wykorzystaniu transakcji offsetowych jest niezwykle trudna. Przede wszystkim poufny charakter negocjacji i brak danych dotyczących kolejnych etapów realizacji uzgodnień w ramach kontraktu nie pozwalają na dokonanie rzetelnej analizy ekonomicznej. Jedynym możliwym narzędziem badawczym jest analiza porównawcza poszczególnych przypadków. Jednakże wyniki przeprowadzenia tej analizy są zazwyczaj również niejednoznaczne. W procesie negocjacji offsetowych zarysowują się odrębne stanowiska stron dokonujących wielomiliardowych zakupów określonego systemu obronnego. Zazwyczaj dążą one do uzyskania jak najlepszego efektu mnożnikowego w wielu gałęziach przemysłowych poprzez dostęp do nowoczesnych technologii. Natomiast strona sprzedająca 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 wykorzystaniem. Przykładowo, japońska

firma Aviation Electronics nielegalnie sprzedała Iranowi licencje amerykańskie na urządzenia żyroskopowe i akcelerometry wykorzystywane w myśliwcach F-4. Wskutek postępowania sądowego zapłaciła karę w wysokości 10 mln USD (szerzej patrz [Markusen, 2002]).

Przedstawiony na rys. 3 poglądowy model ukazuje podstawowe determinanty określające sukces osiągnięty wskutek realizacji transakcji offsetowej (przy czym przez sukces rozumie się dodatni wynik rachunku ekonomicznego po zakończeniu realizacji danej transakcji oraz rozwój technologiczny w określonych sektorach).

Rysunek 3. Model rozwoju technologicznego poprzez realizację transakcji offsetowej



Źródło: opracowanie własne

Przed przystąpieniem do negocjacji w sprawie zakupów systemów obronnych rząd powinien opracować szczegółowe założenia swojej polityki offsetowej i wybrać jeden z czterech dostępnych modeli zgodnie ze specyficznymi warunkowaniami politycznymi i gospodarczymi kraju. Każdy przypadek transakcji offsetowych powinien być analizowany oddzielnie. Proste kopiowanie wzorów umów tego typu zawieranych przez kraje sąsiednie, które często ma miejsce w negocjacjach z krajami rozwijającymi się, najczęściej skutkuje brakiem oczekiwanych rezultatów. Należy przeprowadzić szczegółową 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. Przygotowania te powinny obejmować m.in. stworzenie bazy eksperckiej i ośrodków doradczych, przeprowadzenie

szkoleń, nawiązanie wstępnych umów odnośnie sieci poddostaw, przeanalizowanie możliwości tworzenia ośrodków przemysłowych (ang. *clusters*), aktualizację i efektywną ochronę prawa własności intelektualnej, licencyjnej itp.

W przypadku wyboru pierwszego spośród opisywanych wariantów polityki offsetowej, tj. inwestycji z sektora obronnego do obronnego, należy uwzględnić brak możliwości eksportowych w przypadku większości krajów rozwijających się (np. embargo na eksport przez Koreę Płd. samolotu T50/A50 Golden Eagle). Logiczna i spójna wewnętrznie strategia offsetowa powinna przyczyniać się do realizacji 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, stwarzanie szczegółowych programów rozwoju regionalnego w ramach tworzenia infrastruktury dla celów szkolnictwa wyższego itp. Należy zauważyć, iż w praktyce efektywne rozwijanie bazy technologicznej poprzez realizację strategii offsetowych jest trudne. Podstawowym warunkiem skutecznego rozwoju jest dostateczny potencjał istniejącej w danym kraju bazy technologicznej i posiadane przez nią możliwości absorpcyjne.

Problemy realizacji transakcji offsetowych, podobnie jak w przypadku pozostałych transakcji wiązanych, są znacznie większe niż w przypadku 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. Dyskusja akademicka wychodząca daleko poza analizę dotychczasowych zachowań przedstawicieli sektora zbrojeniowego i dotycząca skutków ekonomicznych transakcji tego typu rozpoczęła się po podpisaniu w 1999 r. przez RPA bardzo kontrowersyjnej umowy offsetowej (szerzej patrz [Batchelor i Dunne, 2000]).

Należy także podkreślić, iż odnotowuje się silny wzrost zainteresowania korporacji transnarodowych opisywanymi transakcjami. Wynika ono z możliwości wykorzystywania tych transakcji jako skutecznego narzędzia marketingu, będącego stałym elementem strategii wejścia firmy eksportującej na rynki krajów rozwijających się. Możliwość elastycznego ustalania warunków umów wiązanych pozwala na skuteczne odróżnienie oferty danej firmy od ofert konkurentów. Staje się to bardzo skutecznym elementem działań marketingowych na współczesnym rynku dóbr kapitałowych, na którym o zawarciu kontraktu nie decydują tylko tradycyjnie warunki cenowe i jakość towaru, lecz przede wszystkim pakiet dodatkowych udogodnień finansowych, handlowych i technicznych.

Należy także zwrócić uwagę na fakt, że oprócz krótkoterminowego podejścia, nastawionego na zawarcie i wykonanie kontraktu, realizowanie transakcji offsetowych jest wykorzystywane przez wielkie korporacje także jako narzędzie strategii przedsiębiorstwa, pozwalające na ustanowienie dobrych stosunków z rządami, sferami przemysłowymi i grupami wpływów krajów rozwijających się. Dodatkowo, bardzo istotne znaczenie ma możliwość odkrycia w tych krajach nowych, konkurencyjnych w stosunku do dotychczas wykorzystywanych źródeł zaopatrzenia w surowce.

Ogólne zalecenia odnośnie strategii rozwojowych poprzez realizację transakcji offsetowych powinny opierać się nie tylko na wnioskach z modelu teoretycznego, lecz także na analizie podstawowych problemów wynikłych z ich przeprowadzenia przez inne kraje. Nieumiejętność korzystania z pozyskania technologii w ramach offsetu jest dość powszechna w krajach rozwijających się. Przykładowo, zakup przez armię Filipin 150 transporterów opancerzonych Simba i wyposażenia o wartości ponad 100 mln USD skutkowało uruchomieniem linii montażowych, na których złożono 142 pojazdy na podstawie 8 wzorcowych przywiezionych z Wielkiej Brytanii. Po zakończeniu realizacji kontraktu zakład produkcyjny zamknięto (szerzej patrz [Villanon, 1998]).

Poważnym problemem jest także 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 RPA podczas nabycia myśliwców Gripen i samolotów szkoleniowych Hawk. Zakup pierwotny wyniósł 2,5 mld USD, a wiązanie w formie offsetu pośredniego i bezpośredniego osiągnęło wartość 8,7 mld USD (por. [Financial Times, 2002]).

Ważnym problemem pozostaje także wycena rzeczywistej wartości oferowanego uzbrojenia. Konsorcjum Eurofighter miało poważne trudności negocjacyjne przy ustalaniu wartości kontraktu na sprzedaż 20 myśliwców Eurofighter Typhoons 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 norweskie Ministerstwo Obrony używając innych metod kalkulacji oszacowało go na zaledwie 4,5 mld koron (patrz [Berg, 1999]).

Istotne problemy wynikają zazwyczaj także z klauzul dodatkowych i ich realizacji. Często cytowanym w literaturze przykładem ilustrującym tę problematykę jest umowa zawarta w 1986 r. przez Wielką Brytanię na zakup samolotu AWAKS. Kontrakt offsetowy zawierał żądanie 130% wiązania i inwestycji, w wyniku których miało powstać 8 tys. dodatkowych miejsc pracy. Do 1989 r. brytyjskie Ministerstwo Obrony nie dokonało rzeczywistych szacunków przyrostu zatrudnienia wynikłego z tej umowy. Co więcej, 60% prac wykonanych przed zawarciem umowy offsetowej (tj. przed 1986 r.) zostało zaliczonych na poczet wykonania późniejszych zobowiązań kompensacyjnych (szerzej patrz [Martin i Hartley, 1995]).

Tworzenie nowych miejsc pracy jest jednym z podstawowych, długookresowych celów strategii podmiotów gospodarczych stawiających żądania offsetowe. Hiszpański zakup w 1980 r. myśliwców F/A-18 zaowocował znacznym wzrostem zatrudnienia w sektorach kooperujących z dostawcami offsetu. Należy jednakże podkreślić znaczny wkład i wcześniejszą pomoc władz Hiszpanii w postaci funduszy publicznych dla sieci małych i średnich przedsiębiorstw, w celu zapewnienia im odpowiedniej konkurencyjności i sprostania wymaganiom głównego kooperanta, tj. koncernu McDonnell Douglas.

Natomiast państwa wysoko rozwinięte dostarczające sprzętu obronnego w ramach umów offsetowych coraz częściej podkreślają utratę miejsc pracy

z tego tytułu. Przykładowo Departament Obrony Stanów Zjednoczonych szacował, iż w wyniku realizacji tychże umów w okresie kolejnych 20 lat dojdzie do utraty 470 tys. miejsc pracy na terenie USA (patrz [Spear, 1997]).

Niewątpliwie w długim okresie realizacja transakcji offsetowych może korzystnie wpływać na wzrost konkurencyjności gospodarczej, zwiększenie zatrudnienia, nasilenie transferu technologii i podwyższenie potencjału obronnego kraju. Koalicyjne siły zbrojne odnoszą korzyści z racjonalizacji, standaryzacji i kompatybilności systemów obronnych. Jednakże podstawowym warunkiem odnoszenia długookresowych 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 technologii zakupu pierwotnego. Zgodnie z danymi opublikowanymi przez [Cahill, 2000] technologie oferowane w pakietach offsetowych w 85% miały ok. 10 lat.

W przypadku transferu najnowszych technologii sprzedający przede wszystkim biorą pod uwagę względy bezpieczeństwa. Jak już wyżej wspomniano zarówno ze względu na zjawisko łamania praw licencyjnych, jak i konieczność ochrony własności intelektualnej, często stosowaną praktyką jest umieszczanie tzw. czarnych skrzynek w pakiecie sprzedawanych technologii.

Transakcje offsetowe a rozwój sektora zbrojeniowego w Polsce

Rozważania odnośnie do perspektyw rozwoju gałęziowego poprzez kooperację w ramach realizacji transakcji offsetowych powinny być prowadzone z uwzględnieniem polskich uwarunkowań gospodarczych. Negocjowanie i realizacja transakcji wzajemnie uwarunkowanych jest doskonale znana polskim praktykom handlu zagranicznego z uwagi na szerokie wykorzystanie umów tego typu w okresie gospodarki centralnie planowanej i prowadzenie wymiany handlowej w ramach RWPG. Stąd też przed dokonaniem wielomiliardowych zakupów w ramach offsetu uchwalono Ustawę z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności państwa (Dz.U. z 1999 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.) oraz związane z nią rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad zaliczania zobowiązań offsetowych zagranicznego dostawcy uzbrojenia lub sprzętu wojskowego na poczet wartości umowy offsetowej i wielkości mnożników dla zobowiązań offsetowych bezpośrednich i pośrednich (Dz.U. z 2000 r. Nr 66, poz. 792). Przyjęto, że:

- offset jest obowiązkowy przy realizacji zakupów powyżej 5 mln euro,
- wartość umowy offsetowej nie może być mniejsza od równowartości dostawy określonej w umowie,
- wartość zobowiązania offsetowego bezpośredniego wykonywanego na rzecz przemysłowego potencjału obronnego, nie może być mniejsza od połowy wartości umowy offsetowej.

W art. 5 określono obszary lokowania offsetu, mające na celu:

- rozwój polskiego przemysłu obronnego, a także przemysłu lotniczego, elektronicznego oraz wdrażanie zaawansowanych technologii,
- otwarcie nowych rynków eksportowych dla polskiego przemysłu,
- przekazanie nowych technologii oraz usprawnień organizacyjnych do Polski,
- rozwój prac naukowo-badawczych, rozwój polskich uczelni i jednostek badawczo-rozwojowych,
- tworzenie nowych miejsc pracy w Polsce.

W końcu 2002 r. Polska podpisała dwie poważne umowy offsetowe na zakupy sprzętu zbrojeniowego. Pierwsza z nich o wartości 3,5 mld USD dotyczyła nabycia 48 myśliwców F-16 od koncernu Lockheed Martin. Druga o wartości 1,8 mld euro wiązała się z zakupem 690 kołowych transporterów opancerzonych AMV z Finlandii. Wiązanie offsetowe umowy ze stroną fińską zawierało dodatkowe zobowiązanie do inwestycji w przemysł środków transportu. Transakcja ta obejmuje lata 2004-2012, a jej głównymi podmiotami są zakłady Finish Patria Vehicles i WZM Siemianowice Śląskie, gdzie odbywa się produkcja niektórych podzespołów i częściowy ich montaż.

Umowa offsetowa z USA łączyła się z wiązaniem w wysokości 6 mld USD. Propozycje polskie wykorzystania zobowiązań offsetowych strony amerykańskiej obejmowały pakiet 44 projektów skierowanych na rozwój: technologii informatycznych, biotechnologii i sektora telekomunikacji. Pakiet podstawowych zobowiązań z USA o wartości 7,51 mld USD zawierał 16 porozumień w ramach offsetu bezpośredniego (2,665 mld USD, tj. 34% umowy podstawowej) i 28 porozumień w ramach offsetu pośredniego (5,086 mld USD, tj. 66% umowy podstawowej) (por. [Nelson, 2003]). W ramach offsetu bezpośredniego wynegocjowano m.in. uruchomienie linii technologicznych do montażu silników w PZL Rzeszów, zakupy części samolotowych z PZL Świdnik przez Textron (Bell), budowę systemu radarowego przez Northrop Grumman, zobowiązania Motoroli do budowy ujednoczonego systemu łączności dla służb ratunkowych TETRA, pomoc w uzyskaniu certyfikatów FAA i sprzedaży samolotów M-28 Skytruck oraz W-3 Sokół, a także helikoptera SW-4 na rynku międzynarodowym itp.

Offset pośredni zawiera szeroki zakres umów w sektorze cywilnym, m.in. inwestycje General Motors w polski przemysł samochodowy, modernizację rafinerii gdańskiej, rozbudowę przemysłu farmaceutycznego, a w szczególności produkcję syntetycznej insuliny, rozwój badań nad technologiami laserowymi itp. (por. [Rochowicz, 2003]).

Oprócz umów offsetowych z USA i Finlandią, Polska zawarła m.in. w lutym 2004 r. transakcję o wartości 1,5 mld USD na zakup przeciwpancernych pocisków Spike od izraelskiej firmy Rafael (Por. [Lentowicz, 2004]). Wartość 14 zobowiązań offsetowych tej firmy to 470 mln USD. Pozyskana przez Polskę technologia jest wykorzystywana, m.in. przy produkcji tak istotnych elementów raket, jak: silniki startowe i marszowe, ładunki bojowe, komponenty celownika i przenośnych wyrzutni. W październiku 2006 r. Polska zawarła także umowę offsetową ze szwedzką firmą SAAB na zakup raket typu woda-woda RBS15Mk3 o wartości 127,3 mln euro. W ramach tej umowy Zakłady Metalowe Mesko

S.A. otrzymają dostęp do nowoczesnych technologii obronnych oraz wsparcie finansowe w celu modernizacji przedsiębiorstwa. Dzięki temu mają one szansę stać się certyfikowanym producentem najnowocześniejszych amunicji zaspokajającym potrzeby Polskich Sił Zbrojnych, a także konkurencyjnym dostawcą amunicji na rynki międzynarodowe.

Realizacja zobowiązań offsetu bezpośredniego według założeń negocjatorów powinna służyć unowocześnieniu polskiego sektora obronnego i być częścią szeroko zakrojonego programu naprawczego. Przebudowa przemysłowego potencjału obronnego (ppo) Polski została rozpoczęta w oparciu o rządową strategię przyjętą w maju 2002 r. Program zakładał konsolidację kapitałową spółek ppo, w ramach której utworzono dwie grupy kapitałowe: amunicyjno-rakietowo-pancerną, skupioną wokół Bumar sp. z o.o. (Grupa Bumar) oraz lotniczo-radioelektroniczną, w której rolę dominującą odgrywa Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. (Grupa ARP). Spółki znajdujące się poza grupami miały ulec prywatyzacji.

W Ministerstwie Gospodarki powstał nowy „Program konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2006-2010”, który ma poprawić konkurencyjność ppo na międzynarodowych rynkach broni i wyrobów lotniczych. Program ten zakłada m.in. dalszą konsolidację ppo i utworzenie jednego koncernu zbrojeniowego.

Unowocześnienie polskiego przemysłu zbrojeniowego jest szczególnie istotne z punktu widzenia członkostwa Polski w NATO i konieczności dostosowywania się do wymaganych przez tę organizację standardów jakości sprzętu oraz kompatybilności systemów obronnych.

Podsumowanie i wnioski

Znaczny wzrost zarówno skali, jak i zakresu transakcji offsetowych datujący się od początku lat 90. jest przedmiotem analizy nie tylko kół gospodarczych, ale także opracowań akademickich. Nierzadko pojawiają się skrajnie przeciwstawne opinie: od całkowitego ich potępienia, aż po upatrywanie w nich „trzeciej drogi” rozwoju gospodarczego i szansy na zmniejszenie dystansu do czołówki państw wysoko rozwiniętych. Zapewne wyciągnięcie jednoznacznych i ogólnych wniosków nie jest możliwe, ale szczegółowa analiza konkretnych przypadków może ukazać podstawowe problemy przy ich realizacji, a także długookresowe konsekwencje określonych zaniedbań lub błędów negocjacyjnych.

Offset może być skutecznym narzędziem rozwoju określonych gałęzi gospodarczych, jak na to wskazują chociażby doświadczenia Japonii, ale warunkiem *sine qua non* jest istnienie wsparcia ze stron władz politycznych i gospodarczych kraju – biorcy technologii. Przejawiać się ono powinno w uprzednim nakreśleniu i konsekwentnej realizacji polityki offsetowej, stworzeniu warunków dla efektywnej absorpcji pozyskanych technologii i kreacji ogólnego klimatu dla podnoszenia konkurencyjności wybranych gałęzi w ramach prowadzonej polityki przemysłowej.

Bibliografia

- Baranowska-Prokop E., [2003], *Transakcje wiązane w handlu międzynarodowym*, Difin.
- Batchelor P., Dunne J.P., [2000], *Industrial Participation, Investment and Growth: The Case of South Africa's Defence Related Industry*, „Development Southern Africa”, 17(3), s. 417-435.
- Berg J., [1999], *Eurofighter, Norway in Offset Value Wrangle*, „Jane's Defense Weekly” (8 grudnia), s. 14.
- Cahill P.J., [2000], *Testimony before the US Presidential Commission on Offsets* (4 grudnia 2000), <http://www.offsets.brtrc.net>
- „Financial Times”, [18 lipca 2002], *An International Deal with Strings Attached*, „The Financial Times”.
- Karniol R., [30 kwietnia 2003], *Singapore's Defense Industry: Eyes on Expansion*, Jane's Defense Weekly.
- Kausal B.A., Markowski S., [2000], *The Defense Acquisition Systems of Australia, Japan, South Korea and the United States*, lipiec 2000, Fort Belvoir, VA: Defense Systems Management College Press.
- Kennedy P., [3 grudnia 2002], *Power and Terror*, „The Financial Times”.
- Lentowicz Z., [18 lutego 2004], *Teraz offset z rakieta*, „Rzeczpospolita”.
- Markusen A., [2002], *The Arms Trade as Illiberal Trade*, Conference on Defense Offsets, Capetown, South Africa, wrzesień 24-26.
- Martin, S., Hartley K., [1995], *UK Firms' Experience and Perceptions of Defense Offsets: Survey Results*, „Defense and Peace Economics”, 6(2), s. 123-139.
- Matthews R., [2002a], *Saudi Arabia: Defense Offsets and Development*, s. 195-219, [w:] *Arming the South: The Economics of Military Expenditure, Arms Production and Arms Trade in Development Countries*, J. Brauer, J.P. Dunne (eds.), Londyn, Palgrave.
- Matthews R., [2002b], *China's Aerospace Industry Chases Elusive Self-Reliance*, „Asia-Pacific Defense Reporter”, 29(6), s. 36-38.
- Matthews R., [2004], *Defense Offsets: Policy versus pragmatism*, s. 89-102, [w:] *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*, J. Brauer, J.P. Dunne (eds.), Londyn-Nowy Jork, Routledge.
- Nelson, M.K., [2003], *The Polish Defence Industry: Restructuring in the Midst of Economic Transition*, s. 75-100, [w:] A. Markusen, S. DiGiovanna i M.C. Leary (red.), *From Defence to Development? International Perspectives on Realizing the Peace Dividend*, London, Routledge.
- Rochowicz R., [styczeń 2003], *Nadzieje na miarę F-16*, „Polska Zbrojna”, Nr 2, s. 506.
- Spear J., [1997], *The Role of Offsets in the International Arms Trade*, Presentation to the International Studies Association, Annual Meeting, Toronto (19 marca).
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, Dziennik Ustaw z 1999 r., Nr 80, poz. 903.
- Villanon A., [1998], *Philippine Defense Industrial Development and Offsets*, Masters in Defense Administration thesis, RMCS-Cranfield University (31 lipca).

OFFSET TRANSACTIONS AND INDUSTRIAL DEVELOPMENT

Summary

The paper aims to show how offset transactions contribute to an accelerated development of various industries. The author describes the principal guidelines of government policy vis-à-vis offset agreements, showing a framework of relationships

between the main forms of offset strategies and the goals of industrial development in both the civilian and defense sectors. Further in the article, the author offers a concise model of technological development spurred by offset transactions. The model is illustrated by numerous examples of offset transactions made in recent years between partners from various regions of the world.

The economic effects of offset transactions on industrial development are unclear, the author concludes, but a detailed analysis of specific examples of such transactions may help reveal the basic problems that arise in the course of such projects, along with the long-term implications of poor performance and negotiation mistakes in this area.

The paper ends with a brief analysis of Poland's defense industry and its prospects for the future, including plans to establish a single defense corporation based on the use of new technology secured by Poland under offset agreements signed by the government over the past several years.

Keywords: tie-in transactions, offset projects, industrial development