



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

P/11/048
KGP-4101-06-01/2011

Warszawa dnia, 29 czerwca 2012 r.

**Pan
Waldemar Pawlak
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (dalej *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Ministerstwie Gospodarki³ w IV kwartale 2011 r. i w I kwartale 2012 r. kontrolę realizacji zobowiązań offsetowych⁴ związanych z dostawą dla Sił Zbrojnych RP kołowych transporterów opancerzonych⁵, obejmując jej zakresem przebieg ich negocjowania, modyfikowania i wykonania w latach 2003-2011. Przedmiot tych zobowiązań określono w umowach offsetowych, które na zasadach wynikających z ustawy z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa⁶, minister właściwy do spraw gospodarki (reprezentujący Skarb Państwa)⁷, podpisał z następującymi dostawcami zagranicznymi (offsetodawcami):

- z fińską firmą PATRIA Vehicles Oy (obecnie PATRIA Land & Armament Oy)⁸ – umowa dotycząca wielozadaniowego wozu bojowego⁹, z dnia 1 lipca 2003 r.;
- z włoską firmą OTO MELARA S.p.A.¹⁰ – umowa dotycząca systemu wieżowego¹¹ do transportera, z dnia 1 lipca 2003 r.;

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej: MG lub Ministerstwo.

⁴ Dalej: ZO lub zobowiązanie.

⁵ Dalej: KTO, transporter lub pojazd.

⁶ Dz. U. Nr 80, poz. 903 ze zm. – dalej: *ustawa offsetowa*.

⁷ Dalej: Minister Gospodarki.

⁸ Dalej: PATRIA, offsetodawca lub zagraniczny dostawca.

⁹ AMV – Armoured Modular Vehicle. Opancerzony wielozadaniowy wóz bojowy. Modułowa konstrukcja pojazdu pozwala na montaż różnorodnego wyposażenia i uzbrojenia na wspólnym podwoziu (tzw. pojazd bazowy), dzięki czemu KTO może być produkowany w wielu odmianach (np. wóz piechoty, łączności, ewakuacji medycznej czy też zabezpieczenia technicznego).

¹⁰ Dalej: OTO MELARA, offsetodawca lub zagraniczny dostawca.

¹¹ Uzbrojony KTO (tzw. wersja bojowa) wyposażony jest w wieżę „HITFIST®” 30 mm.

- z niemiecką firmą HONEYWELL Regelsysteme GmbH¹² – umowa dotycząca systemu nawigacji inercyjnej¹³ do transportera, z dnia 11 lutego 2011 r.

Na bazie technologii przekazanej w ww. zakresie przez: PATRIĘ, OTO MELARĘ i HONEYWELL, Wojskowe Zakłady Mechaniczne SA w Siemianowicach Śląskich¹⁴ uruchomiły produkcję KTO „Rosomak” i stosownie do umowy podpisanej z Ministerstwem Obrony Narodowej¹⁵, w latach 2004-2013, miały dostarczyć Siłom Zbrojnym RP 690 sztuk tych pojazdów. Aktualny harmonogram zakłada dostawę 635 szt. transporterów, w tym 346 szt. w wersji bojowej i 289 szt. w wersji bazowej. Do końca listopada 2011 r. WZM wyprodukowały ogółem 419 szt. KTO (303 pojazdy bojowe i 116 pojazdów bazowych).

W związku z ustaleniami kontroli w MG, przedstawionymi w protokole, podpisanym w dniu 5 kwietnia 2012 r., a także na podstawie:

- ustaleń kontroli rozpoznawczej prawidłowości przygotowania i zawierania umów offsetowych, w odniesieniu do umów z PATRIĄ i OTO MELARĄ, przeprowadzonej w Ministerstwie na przełomie 2005 r. i 2006 r.¹⁶;
- ustaleń dokonanych podczas przeprowadzonych w IV kwartale 2011 r. i I kwartale 2012 r. równoległych kontroli realizacji zobowiązań offsetowych u wybranych offsetobiorców offsetu bezpośredniego w ramach umów offsetowych z PATRIĄ¹⁷, OTO MELARĄ¹⁸ i HONEYWELL¹⁹, tj. ZO, których przedmiotem była produkcja, remonty, obsługa, prace badawczo-rozwojowe, a także obrót uzbrojeniem lub sprzętem wojskowym;
- wyjaśnień przekazanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK* przez offsetobiorców nieobjętych kontrolą, u których w ramach umów offsetowych z PATRIĄ i OTO MELARĄ przewidziane do realizacji były bezpośrednie ZO, które ostatecznie wycofano z obydwu ww. umów lub do wykonania których jeszcze nie przystąpiono, chociaż zakładał to harmonogram ich realizacji²⁰;
- wyjaśnień przekazanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK* przez Ministra Obrony Narodowej, dotyczących sposobu organizacji przetargu na dostawę KTO, stanu realizacji umowy zawartej pomiędzy MON i WZM oraz zagadnienia polonizacji produkcji tego transportera;

¹² Dalej: HONEYWELL, offsetodawca lub zagraniczny dostawca.

¹³ KTO wyposażony jest w system nawigacji zliczeniowej TALIN 3000 – Tactical Advanced Land Inertial Navigation.

¹⁴ Dalej: WZM, offsetobiorca lub Spółka.

¹⁵ Dalej: MON. Umowa Nr DZSZ/373/VIII/89/ZS/PD/W/2001/376 z dnia 15 kwietnia 2003 r.

¹⁶ Kontrola R/05/017 KGP/4110-1/05.

¹⁷ WZM.

¹⁸ WZM; Zakłady Metalowe „Mesko” SA w Skarżysku Kamiennej (dalej: ZM „Mesko” SA) – obecnie Bumar Amunicja SA; Przemysłowe Centrum Optyki SA w Warszawie (dalej: PCO SA) – obecnie Bumar Żołnierz SA.

¹⁹ Wojskowe Zakłady Elektroniczne SA w Zielonce (dalej: WZE).

²⁰ Powyższa sytuacja dotyczyła w ramach umowy z PATRIĄ: Huty Stalowa Wola SA w Stalowej Woli (dalej: HSW SA); Fabryki Łożysk Tocznych „Kraśnik” SA w Kraśniku (dalej: FŁT „Kraśnik” SA); Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Urządzeń Mechanicznych „OBRUM” Sp. z o.o. w Gliwicach (dalej: OBRUM); PHZ „Bumar” Sp. z o.o. (obecnie „Bumar” Sp. z o.o.) oraz „Stomil-Poznań” SA w Poznaniu (dalej: „Stomil-Poznań” SA), a w ramach umowy z OTO MELARĄ: Zakładów Mechanicznych „Tarnów” SA w Tarnowie (dalej: ZM „Tarnów” SA); Zakładów Metalowych „Dezamet” SA w Nowej Dębie (dalej: ZM „Dezamet” SA) oraz Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego „PZL-Kalisz” SA w Kaliszu (dalej: WSK „PZL-Kalisz” SA).

Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*²¹, przekazuje Panu Premierowi niniejsze *Wystąpienie*.

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości²² dotychczasowy przebieg oraz sposób realizacji ZO, związanych z dostawą KTO dla Sił Zbrojnych RP.

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła przede wszystkim wykonanie przez offsetodawców, choć w kształcie zmienionym w stosunku do pierwotnych założeń, podstawowych bezpośrednich zobowiązań offsetowych dotyczących transferu technologii pojazdu bazowego (PATRIA) i systemu wieżowego (OTO MELARA), które ostatecznie doprowadziły do uruchomienia produkcji tego pojazdu przez WZM dla MON. Jednocześnie skala modyfikacji przedmiotu i warunków realizacji poszczególnych zobowiązań wchodzących pierwotnie w skład tych umów offsetowych świadczy o tym, że ich początkowy dobór i selekcja nie były właściwe. Konieczność dokonania korekt, będąca konsekwencją błędów popełnionych przez stronę polską (administrację rządową i przedsiębiorców – offsetobiorców), wynikających m.in. z braku doświadczenia, niekorzystnie wpłynęła na poziom dotychczasowych efektów offsetu w ramach umów z PATRIĄ i OTO MELARĄ, który NIK uznaje za nie w pełni satysfakcjonujący. Przedstawiając powyższą ocenę NIK uwzględnia odpowiednio fakt zmiany wartości obydwu umów dostawy, który każdorazowo powodował proporcjonalną modyfikację wartości umów offsetowych.

Wynegocjowane później zmiany uregulowań umownych, w tym w zakresie przedmiotu poszczególnych ZO, w ocenie NIK, nie we wszystkich przypadkach okazały się korzystne, co z kolei nie sprzyja maksymalizacji efektów offsetu w odniesieniu do pozostałych do wykonania zobowiązań. Sytuacja ta dotyczy przede wszystkim bezpośrednich ZO z umowy z PATRIĄ, których znaczna część nie jest w dalszym ciągu w ogóle wykonywana. Ponadto, w związku z niewłaściwym sposobem zawarcia przez WZM umowy licencyjnej z offsetodawcą, Spółka nie miała zagwarantowanej możliwości kontynuacji produkcji KTO w okresie po zakończeniu realizacji umowy dostawy dla MON (co nastąpi już w 2013 r.). Prowadzone w tej kwestii negocjacje do tej pory nie przyniosły korzystnych dla strony polskiej rozstrzygnięć.

W odniesieniu do umowy z OTO MELARĄ sytuacja jest inna, gdyż jej wartość offsetowa została już zrealizowana przez zagranicznego dostawcę. Jednak i w tym przypadku także występują wciąż zobowiązania, do wykonywania których offsetodawca jeszcze nie przystąpił. Z punktu widzenia offsetobiorców (potencjalnych beneficjentów) obniża to korzyści płynące dla nich z offsetu. Dotyczy to w szczególności sytuacji przerwania wykonywania danego ZO przez offsetodawcę i braku zabezpieczenia na tę okoliczność interesów offsetobiorcy, poprzez zawarcie przez niego tzw. umowy biznesowej z zagranicznym partnerem. Pomimo wyraźnych wytycznych jednostki organizacyjnej MG zajmującej się tą problematyką²³, dotyczących konieczności podpisywania takich umów, które wydane zostały w trakcie II etapu realizacji ZO, niekorzyst-

²¹ W związku z art. 2 *ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 – dalej *ustawa o zmianie ustawy o NIK*), w niniejszym postępowaniu kontrolnym zastosowanie znajdują przepisy ustawowe w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 czerwca 2012 r., tj. do dnia wejścia w życie ww. ustawy.

²² Zastosowano czterostopniową skalę ocen – pozytywna, pozytywna pomimo stwierdzonych uchybień, pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

²³ Departament Programów Offsetowych (dalej: DOF).

ne skutki braku tego typu porozumień miały miejsce u trzech (wszystkich) badanych przez NIK offsetobiorców, tj. zarówno w odniesieniu do bezpośrednich ZO wynikających z umowy z OTO MELARĄ, jak i z PATRIĄ.

Przedstawione powyżej mankamenty umów offsetowych z ww. dostawcami zagranicznymi, trudne do wyeliminowania już po ich zawarciu, zostały w znacznym stopniu usunięte w ramach procesu negocjowania przedmiotu i warunków realizacji ZO w umowie z HONEYWELL, ostatniej umowie offsetowej związanej z programem KTO, w której do czasu zakończenia kontroli nie upłynął jeszcze termin wykonania żadnego zobowiązania. W ocenie NIK świadczy to o efektywnym wykorzystaniu przez DOF doświadczeń wynikających z wcześniej zawartych umów oraz o stałym doskonaleniu procedur związanych z ich przygotowaniem, zawieraniem oraz monitorowaniem stanu realizacji. Wydaje się szczególnie istotne w kontekście nowelizacji *ustawy offsetowej*, dostosowującej te zasady do uwarunkowań zewnętrznych (unijnej dyrektywy obronnej 2009/81/WE) oraz nieodległej perspektywy kolejnych przetargów na dostawy sprzętu wojskowego dla Sił Zbrojnych RP ogłaszanych przez Ministra Obrony Narodowej (samolot szkolno-bojowy, samochody ciężarowe, śmigłowce szturmowe), konsekwencją rozstrzygnięcia których będzie zastosowanie instrumentu offsetu.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli:

2. Zdaniem NIK obowiązujące w trakcie postępowania o zamówienie publiczne na dostawę KTO przepisy *ustawy offsetowej*, a w szczególności brak obowiązku zastosowania przez zamawiającego (MON)²⁴ w procedurze przetargowej na wybór dostawcy tego pojazdu (przy końcowej ewaluacji oferty) kryterium oferty offsetowej²⁵, utrudniało Ministrowi Gospodarki późniejsze negocjacje umowy offsetowej z PATRIĄ i OTO MELARĄ.

Brak kryterium oceny oferty offsetowej, jako jednego z elementów rozstrzygających o wyborze producenta transportera, przyczynił się do tego, że zobowiązania przewidziane pierwotnie do objęcia umowami z obydwojema dostawcami zagranicznymi nie były we właściwy sposób przygotowane. Konieczność ich późniejszej modyfikacji wynikała w dużej mierze także z małego doświadczenia strony polskiej i będących następstwem tego faktu błędów popełnionych w trakcie negocjacji. Obecna kontrola, koncentrując się w szczególności na rozliczeniu ZO przypadających do wykonania w latach 2003–2011 (w ramach dwóch umów)²⁶, w pełni potwierdziła wcześniejsze ustalenia w tym zakresie. Jednocześnie pozwoliła również ukazać w szerszym świetle niekorzystne następstwa zdiagnozowanej wówczas przez NIK sytuacji dla ostatecznych efektów offsetu osiągniętych w ramach umów z PATRIĄ i OTO MELARĄ.

²⁴ Sposób wyboru przez MON dostawcy KTO nie był przedmiotem obecnej kontroli. Na przełomie 2003 i 2004 r. NIK przeprowadziła kontrolę w zakresie zamówienia publicznego MON na dostawę transportera, której wyniki opublikowano w czerwcu 2004 r. (Nr ewid. 134/2004/I03002/KOB).

²⁵ Wymóg taki (w art. 8 ust. 2) wprowadziła dopiero znowelizowana *ustawa offsetowa*, której przepisy weszły w życie dnia 13 stycznia 2007 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 251, poz. 1845).

²⁶ Szerzej patrz pkt 5 i pkt 6 *Wystąpienia*.

2.1. Kontrola prawidłowości przygotowania i zawierania umów offsetowych, w tym umów z PATRIĄ i OTO MELARĄ, przeprowadzona na przełomie 2005 i 2006 r.²⁷, wykazała, że na etapie opracowywania założeń pierwszych trzech umów offsetowych (podpisanych jeszcze w 2001 r.²⁸) MG nie posiadało dokumentu, określającego preferowane obszary gospodarki, do których kierowany miał być offset. Tym samym umowy te nie przyniosły pożądaných doświadczeń, umożliwiających lepsze merytoryczne i organizacyjne przygotowanie się do właściwego negocjowania kolejnych umów offsetowych, m.in. poprzez precyzyjne rozeznanie dziedzin i sektorów przemysłu, w których najbardziej efektywnie mógłby być lokowany offset bezpośredni i pośredni. NIK oceniła to wtedy negatywnie, z punktu widzenia celowości i rzetelności.

Opracowanie pt. „Potrzeby i możliwości w zakresie offsetu” powstało w lipcu 2002 r. Jego przygotowanie nastąpiło jednak w głównej mierze z myślą o prowadzonej praktycznie równolegle do przetargu na KTO procedurze związanej z dostawą dla Sił Zbrojnych RP samolotów wielozadaniowych F-16. Fakt negocjowania w tym samym czasie trzech dużych umów dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego²⁹, których efektem były cztery największe umowy offsetowe³⁰, zdaniem NIK, nie sprzyjał właściwemu przygotowaniu i selekcji poszczególnych ZO w ramach każdej z nich. W przypadku umowy offsetowej z LMC potwierdziła to wcześniejsza kontrola Izby³¹, a w odniesieniu do umów z PATRIĄ i OTO MELARĄ obecna.

Ponadto w latach 2001–2003 problematyką offsetową zajmowały się różne Departamenty Ministerstwa³², co dodatkowo komplikowało zachowanie niezbędnej ciągłości i spójności prowadzonych w tym zakresie działań, a na co NIK zwracała uwagę już wcześniej – w trakcie swoich wcześniejszych kontroli poświęconych temu zagadnieniu.

2.2. Zamówienie publiczne na dostawę KTO dla potrzeb Sił Zbrojnych RP MON prowadziło w formie przetargu dwustopniowego, na podstawie przepisów art. 53 *ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*³³. W procedurze tego zamówienia, rozpoczętej 14 sierpnia 2001 r., założono że ostatecznymi wytwórcami pojazdu mają być polskie firmy, które stosownie do parametrów i wymagań określonych w SIWZ³⁴ nawiążą współpracę

²⁷ Ocenę wyników tej kontroli przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym (pismo: R/05/017 KGP/41110-1/05) z dnia 9 listopada 2006 r.

²⁸ Były to umowy offsetowe:

- z hiszpańską firmą EADS – Construcciones Aeronauticas, zawarta w dniu 28 sierpnia 2001 r. w związku z dostawą samolotów transportowych C-295M;
- z francuską firmą GEIE EUROTORP, zawarta w dniu 13 grudnia 2001 r. w związku z dostawą lekkiej torpedy MU90/Impact;
- z holenderską firmą THALES Nederland B.V., zawarta w dniu 21 grudnia 2001 r. w związku z modernizacją okrętów klasy ORKAN.

²⁹ Związanych z dostawą: KTO, samolotu wielozadaniowego F-16 i przeciwpancernego pocisku kierowanego (ppk).

³⁰ Poza omówionymi szczegółowo w niniejszym *Wystąpieniu* umowami offsetowymi z PATRIĄ i OTO MELARĄ (o łącznej aktualnej wartości offsetowej 864 mln euro) były to:

- umowa z dnia 18 kwietnia 2003 r., o łącznej aktualnej wartości offsetowej 6 mld USD, zawarta z amerykańską firmą Lockheed Martin Corporation (dalej: LMC) w związku z dostawą samolotów wielozadaniowych F-16 (dalej: umowa offsetowa z LMC);
- umowa z dnia 17 lutego 2004 r., o łącznej aktualnej wartości offsetowej 440 mln USD, zawarta z izraelską firmą RAFAEL Armament Development Authority Ltd. w związku z dostawą ppk SPIKE.

³¹ Informacja o wynikach kontroli realizacji zobowiązań offsetowych wynikających z kontraktu na zakup samolotów F-16 opublikowana w lipcu 2009 r. (Nr ewid. 143/2009/P08050/KGP).

³² W okresie od 01.11.2000 r. do 31.03.2003 r. – Departament Przemysłowego Systemu Obronnego; od 01.04.2003 r. do 13.08.2003 r. – Departament Konkurencyjności Gospodarki; a od 14.08.2003 r. do dnia zakończenia kontroli – DOF.

³³ Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

³⁴ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

z zagranicznymi producentami (właścicielami technologii), dokonując w ramach przedmiotu ZO jej wdrożenia, w celu realizacji dostawy transporterów. Aby uzyskać maksymalną wielkość transferu technologii oraz ulokować jak największą część produkcji układów i zespołów KTO w krajowym przemyśle w postępowaniu tym, jako element wyboru oferenta, wprowadzono kryterium polonizacji wyrobu. Pierwotnie znaczenie tego parametru przy ocenie oferty wynosiło 20%, a po modyfikacji kryteriów wzrosło do 25%. Pozostałymi ocenianymi przez MON elementami były odpowiednio: cena (wzrost wagi z 40% do 60%), warunki gwarancji (wzrost wagi z 10% do 15%). Zmiany te dokonały się kosztem kryterium „wybrane parametry taktyczno-techniczne”, z którego ostatecznie zrezygnowano, a którego znaczenie w ramach oferty szacowano początkowo na 30%. Powodem jego wycofania był fakt, że wszystkie oferty w tym zakresie były do siebie bardzo zbliżone.

Powyższa struktura kryteriów oznaczała, że pomimo przygotowania i przesłania przez MG do MON założeń do opracowania oferty offsetowej przez partnerów zagranicznych oraz zobowiązania ich do złożenia takiej oferty, kryterium offsetu nie było brane pod uwagę przez zamawiającego przy końcowej ocenie oferty i przy dokonaniu ostatecznego wyboru dostawcy KTO. W czasie trwania postępowania nie było obowiązku zastosowania kryterium offsetowego jako parametru oceny oferty w postępowaniu o zamówienie publiczne.

Jednocześnie wartość zamawianego uzbrojenia i sprzętu wojskowego (przekraczająca znacznie kwotę 5 mln euro) jednoznacznie wskazywała na powstanie tzw. obowiązku offsetowego, a w konsekwencji konieczność zawarcia tzw. umowy kompensacyjnej na zasadach określonych w *ustawie offsetowej*. Zatem zastosowanie kryterium oceny oferty offsetowej w procesie wyboru dostawcy KTO (jako elementu istotnie ważącego), w ocenie NIK, wpłynęłoby korzystnie na jakość złożonej w procedurze przetargowej oferty offsetowej, co z kolei ułatwiłoby Ministrowi Gospodarki prowadzenie czekających go i tak nieuchronnie negocjacji offsetowych.

Założenia do wykonywania umowy offsetowej związanej z dostawą KTO, zawierające listę preferencyjną, w której wskazano proponowane kierunki lokowania offsetu wraz z wytycznymi do przygotowania oferty offsetowej były omawiane na posiedzeniu Komitetu do Spraw Umów Offsetowych³⁵ w dniu 31 lipca 2002 r. Dokument ten w dniu 1 sierpnia 2002 r. został przekazany do MON, które następnego dnia przesłało go z kolei potencjalnym oferentom.

Ostatecznie z oferty dostawy transportera, zgłoszonej przez trzech polskich oferentów, Komisja Przetargowa MON, w dniu 10 grudnia 2002 r., wybrała WZM, które zaoferowały cenę 4 925 mln zł brutto za dostawę 690 sztuk pojazdów, wskaźnik polonizacji w wysokości 32% i 42-miesięczną gwarancję. Wartość punktowa oferty Spółki wynosiła 76,2. Pozostali oferenci uzyskali odpowiednio 68,3 pkt (HSW SA) i 43,2 pkt (OBRUM).

W dniu 20 grudnia 2002 r. Minister Obrony Narodowej oficjalnie ogłosił ostateczne wyniki rozstrzygnięcia przetargu na KTO, wskazując WZM jako polskiego dostawcę transportera oraz współpracujących z nim zagranicznych partnerów – PATRIĘ i OTO MELARĘ.

³⁵ Dalej: KUO lub Komitet. KUO, w skład którego wchodzi m.in. przedstawiciele różnych Ministerstw, jest organem opiniotwórczym wspomagającym Ministra Gospodarki w podejmowaniu decyzji dotyczących zawierania, monitorowania oraz rozliczania umów offsetowych.

2.3. Złożona w dniu 12 listopada 2002 r. oferta offsetowa PATRII zawierała 5 ZO o wartości offsetowej³⁶ 270 mln euro, a dołączona do niej oferta OTO MELARY odpowiednio 8 zobowiązań o wartości offsetowej 127 mln euro. Łączna wartość offsetowa 13 zobowiązań (6 w ramach offsetu bezpośredniego i 7 pośredniego) wynosiła 397 mln euro, przy czym proponowana w ofercie wartość umowy offsetowej określona została na poziomie 384 mln euro (100%), z czego do wykonania przez PATRIĘ 269 mln euro (70%), a OTO MELARĘ 115 mln euro (30%). Oferta ta, podobnie jak pozostałe oferty złożone w ramach procedury przetargowej, nie spełniała wymagań *ustawy offsetowej* i nie była rozpatrywana. MON w przekazanych NIK wyjaśnieniach³⁷ stwierdziło, że oferty na dostawę KTO złożone bez oferty offsetowej podlegały odrzuceniu.

Ostateczną ofertę offsetową PATRIA złożyła wspólnie z OTO MELARĄ w dniu 31 stycznia 2003 r., tj. po dokonaniu przez MON wyboru dostawcy KTO. Obejmowała ona 37 zobowiązań o łącznej wartości offsetowej 1 054 mln euro, w tym 22 bezpośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 437 mln euro (41%) oraz 15 pośrednich ZO o łącznej wartości offsetowej 617 mln euro (59%).

KUO przedstawiając w dniu 3 marca 2003 r. ocenę tej oferty uznał m.in., że 21 z 37 (tj. ponad połowa) zawartych w niej zobowiązań offsetowych wymaga doprecyzowania ich przedmiotu. Proces ten miał miejsce podczas rokowań prowadzonych przez Zespół negocjacyjny powołany w dniu 13 marca 2003 r. Decyzją Nr 4/W Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, który w swoich pracach posiłkował się Instrukcją zatwierdzoną przez tego Ministra w dniu 7 kwietnia 2003 r. Początkowo nie prowadzono odrębnej procedury związanej z zawarciem umowy offsetowej z OTO MELARĄ i negocjacje obejmowały tylko jednego zagranicznego dostawcę (PATRIĘ).

Decyzja o zawarciu dwóch odrębnych umów offsetowych (jednej z PATRIĄ – na pojazd bazowy transportera oraz drugiej z OTO MELARĄ – na system wieżowy do tego pojazdu) podjęta została na spotkaniu negocjacyjnym w dniach 25-26 marca 2003 r. i była konsekwencją rozstrzygnięcia polegającego na zawarciu dwóch umów dostaw. Umowa dostawy pomiędzy WZM i PATRIĄ – producentem (właścicielem technologii) podwozi do KTO – ostatecznie zawarta została w dniu 30 czerwca 2003 r., a umowa tej spółki z OTO MELARĄ – producentem (właścicielem technologii) systemu wieżowego HITFIST® 30 mm – w dniu 6 czerwca 2003 r. Ww. umowy WZM z obydwoima zagranicznymi dostawcami, a nie umowa dostawy zawarta z MON dnia 15 marca 2003 r., były podstawą powstania obowiązku offsetowego, wynikającego z przepisów *ustawy offsetowej*. W dniu 18 czerwca 2003 r. Komitet wydał pozytywną opinię o kształcie wynegocjowanych umów offsetowych z PATRIĄ i OTO MELARĄ rekomendując Ministrowi Gospodarki ich podpisanie, co w obydwu przypadkach nastąpiło ostatecznie w dniu 1 lipca 2003 r.

2.4. Przytoczone powyżej kalendarium, zdaniem NIK, wskazuje, że ocena oferty offsetowej i negocjacje odbywały się pod dużą presją czasu. Z jednej strony, stosownie do przepisów art. 4 ust. 2 *ustawy offsetowej*, umowa offsetowa powinna być zawarta nie później niż 60 dni od dnia zawarcia umowy na dostawę uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Jednocześnie, zgodnie z harmonogramem dostaw zawartym w umowie podpisanej przez WZM

³⁶ Wartość offsetowa ZO uwzględnia tzw. mnożniki offsetowe, będące współczynnikami liczbowymi z przedziału (0,5-5,0). Są one stosowane dla określenia wartości zobowiązania realizowanego przez zagranicznego dostawcę na poczet wartości umowy offsetowej. Im bardziej preferowany dla gospodarki przedmiot zobowiązania offsetowego, tym wyższy mnożnik mu przypisany.

³⁷ Pismo z dnia 19 grudnia 2011 r.

z MON, Spółka już w 2004 r. miała dostarczyć Siłom Zbrojnym RP pierwsze 9 szt. KTO. Powodowało to z kolei, że ZO zaproponowane w ofercie (niepodlegające na wcześniejszym etapie wnikliwej analizie – wystarczyło jedynie ich formalne złożenie), były szczegółowo negocjowane dopiero po wyborze oferenta dokonany przez MON, co nastąpiło natomiast bez uwzględniania kryterium offsetu jako elementu końcowej oceny oferty. W konsekwencji oferta offsetowa, będąca zawsze zbiorem prawdopodobnych przedsięwzięć biznesowych, pomimo listów intencyjnych podpisanych przez offsetodawców i offsetobiorców, faktycznej weryfikacji podlegała ostatecznie dopiero w trakcie negocjacji. Wówczas często okazywało się, że przedmiot poszczególnych zobowiązań powinien ulec dalszej modyfikacji i doprecyzowaniu. Konieczność dokonywania korekt w takich okolicznościach nie gwarantowała, że zrealizowane zostaną te ZO, których efektywność z punktu widzenia potrzeb modernizacyjnych polskiej gospodarki była największa.

Ewolucja liczby i przedmiotu zobowiązań offsetowych w ramach umów offsetowych z PATRIĄ i OTO MELARĄ, w ocenie Izby, jednoznacznie wskazuje, że pierwotne zgłaszane zobowiązania nie były właściwie przygotowane i odpowiednio wcześniej weryfikowane przez MG.

3. Przebieg wydarzeń, a także wyjaśnienia przedstawione przez MON i MG, w kwestii wymiany informacji związanych z umową dostawy KTO, czy też zagadnienia polonizacji transportera, w opinii NIK, wskazują na celowość podjęcia ściślejszej współpracy i właściwej koordynacji działań prowadzonych w tym zakresie przez obydwa Ministerstwa. Dotyczy to w pierwszym rzędzie właściwego wykorzystania unijnych i krajowych ram prawnych w obszarze zamówień publicznych i offsetu w odniesieniu do aktualnie negocjowanych i przyszłych umów dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego na potrzeby Sił Zbrojnych RP, w tym w szczególności w sytuacji, gdy umowom tym towarzyszyć mają umowy offsetowe³⁸.

3.1. Uczestnikami przetargu na dostawę KTO były wyłącznie firmy polskie, które realizację zamówienia miały wykonać przy pomocy zaproszonych przez nie i współpracujących z nimi kontrahentów zagranicznych (formalnie nie uczestniczących w tym postępowaniu), którzy dostarczali krajowym producentom technologię niezbędną do uruchomienia produkcji transportera. Stąd pojęcie polonizacji, zastosowane w umowie na dostawę pojazdu, które obejmuje wykaz 32 zespołów i układów oraz przypadającą na nie wartość brutto, w odniesieniu do ceny jednego egzemplarza transportera, w rozbiciu na wozy bojowe i podwozia bazowe, w kolejnych latach realizacji tej umowy. Stopień polonizacji pojazdu określony został przez zamawiającego (MON) w Zał. Nr 2 „Harmonogram polonizacji wyrobu w latach dostaw 2004-2013”.

Kwestia polonizacji produkcji KTO, mimo że termin „polonizacja” nie jest zdefiniowany w *ustawie offsetowej*, pozostaje w bezpośrednim związku z realizacją całego procesu dotyczącego zawierania i realizacji umów offsetowych oraz wchodzących w ich skład ZO. Dzieje się tak dlatego, że to co jest przedmiotem polonizacji w umowie dostawy nie powinno być przedmiotem zobowiązania offsetowego oraz nie może się również w żadnym wypadku z nim pokrywać. Za polonizację płaci bowiem zamawiający w umowie dostawy. W przypadku transportera to MON płaci

³⁸ Szerzej patrz także pkt 10 *Wystąpienia*.

na rzecz WZM, jako strona umowy dostawy z tą spółką. W związku z tym wszystkie aspekty dotyczące tego zagadnienia określone zostały jedynie w umowie dostawy.

MG (DOF)³⁹ poinformowało NIK, że mimo ww. zależności, nie posiada kopii umów i aneksów do umów na dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego dla potrzeb Sił Zbrojnych RP zawartych przez zamawiających, w tym MON z jego dostawcami (m.in. z WZM), a także nie ma wglądu ani do tych umów ani do aneksów do nich. Przedstawiciele MON, którzy byli w składzie zespołów negocjacyjnych do zawieranych umów offsetowych, mieli tymczasem pełną możliwość do zapoznania się z ich treścią, a w szczególności ze specyfikacjami poszczególnych ZO. Natomiast przedstawiciele MG, w odniesieniu do umów dostaw, z którymi były związane negocjowane umowy offsetowe, takiej możliwości nie mieli. MON w przekazanych NIK wyjaśnieniach⁴⁰ stwierdziło z kolei, że w posiedzeniach komisji przetargowej, w tym w opracowywaniu zapisów umowy na dostawę KTO dla Sił Zbrojnych RP, stanowiącej jednej z dokumentów SIWZ, brali udział przedstawiciele MG, a zatem ich wiedza w tym obszarze była pełna.

3.2. Mając na względzie okoliczności wskazane przez MG i MON w przytoczonych powyżej w wyjaśnieniach, NIK uznaje za celowe podjęcie przez Ministra Gospodarki (odpowiedzialnego za negocjowanie, zawieranie i realizację umów offsetowych) uzgodnień z Ministrem Obrony Narodowej dotyczących doprecyzowania przez MON, w przyszłych umowach dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego dla potrzeb Sił Zbrojnych RP, definicji pojęcia polonizacji wyrobu (produkcji) – w przypadku kontynuowania stosowania tego kryterium przez zamawiającego i odpowiedniego włączenia tego mechanizmu w procedurę zawierania umowy offsetowej (tj. na etapie opracowywania założeń do ofert offsetowych, oceny ofert offsetowych oraz negocjowania umowy offsetowej).

W ocenie Izby uzasadnione jest aby podjęte w tym zakresie uzgodnienia, przy uwzględnieniu aktualnego stanu prawnego w obszarze zamówień publicznych i offsetu, w celu nie dopuszczenia do powstania ewentualnej sytuacji utożsamiania polonizacji w umowie dostawy z przedmiotem ZO w umowie offsetowej, znalazły zastosowanie w przyszłych umowach offsetowych. Dotyczyć to może przykładowo przetargów na samolot szkolno-bojowy, samochody ciężarowe oraz śmigłowce szturmowe, których rozpisanie w niedługim czasie przewiduje MON, a których konsekwencją mogą być kolejne umowy offsetowe.

NIK pozytywnie ocenia podjętą przez MG w trakcie obecnej kontroli inicjatywę polegającą na wysłaniu pisma do MON, w celu przesłania przez to Ministerstwo – Ministrowi Gospodarki – informacji dotyczących zastosowania mechanizmu polonizacji w podejmowanych procedurach dostaw, które mogą skutkować zawarciem umowy offsetowej⁴¹. Jednocześnie Izba zwraca uwagę, że skierowano je dopiero teraz, a także iż do czasu zakończenia kontroli pozostało ono bez odpowiedzi (DOF nie wyegzekwował jej nadesłania przez MON).

4. NIK pozytywnie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia dokonywany przez DOF przegląd poszczególnych ZO w ramach umów z PATRIĄ i OTO MELARĄ. W jego wyniku z obydwu umów offsetowych, w trybie zawieranych aneksów albo w formie pisemnego potwierdzenia, sukcesywnie usunięto

³⁹ Pismo z dnia 2 marca 2012 r.

⁴⁰ Pismo z dnia 19 grudnia 2011 r.

⁴¹ Pismo MG do MON z dnia 4 listopada 2011 r.

szereg zobowiązań, wprowadzając na ich miejsce nowe, lub skorygowano przedmiot, wartość oraz harmonogram realizacji dotychczasowych ZO. Jednocześnie konieczność dokonywania tej weryfikacji i modyfikacji, a także ich skala (niezależnie od zmian wartości umów offsetowych, wynikających ze zmiany wartości umów dostawy), zdaniem Izby, dodatkowo potwierdza brak właściwej selekcji oraz oceny realności wykonania poszczególnych zobowiązań na etapie negocjacji offsetowych oraz błędną ocenę przydatności części z nich dla polskiej gospodarki.

4.1. Łączna wartość umowy offsetowej z PATRIĄ w momencie jej zawarcia wynosiła 482 mln euro i była równa wartości offsetowej zawartych w niej podstawowych ZO, tj. zobowiązań których wykonanie uznano za priorytetowe i objęto 100% odpowiedzialnością zagranicznego dostawcy wobec Skarbu Państwa⁴². W wyniku Aneksu Nr 1, podpisanego w dniu 14 grudnia 2009 r., w konsekwencji zmiany wartości umowy dostawy, korekcie uległa m.in. wartość umowy offsetowej, która obecnie wynosi 521 mln euro. Łączna wartość wszystkich ujętych w niej zobowiązań (aktualnie wyłącznie podstawowych) to natomiast 611 mln euro⁴³.

Umowa offsetowa z PATRIĄ, w ramach podstawowych ZO, pierwotnie obejmowała 13 głównych zobowiązań⁴⁴, w tym 7 bezpośrednich ZO o łącznej wartości offsetowej 309 mln euro (64%) i 6 pośrednich ZO o łącznej wartości offsetowej 173 mln EUR (36%).

W wyniku Aneksu Nr 1 wycofano trzy główne bezpośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 70 mln euro (wprowadzając w ich miejsce jedno nowe o łącznej wartości offsetowej 120 mln euro) oraz trzy główne pośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 15 mln euro (wprowadzając w ich miejsce trzy nowe o łącznej wartości offsetowej 35 mln euro). Dodatkowo w przypadku kolejnych trzech głównych bezpośrednich ZO (o początkowej łącznej wartości offsetowej 234,5 mln euro) oraz czterech głównych pośrednich ZO (o początkowej łącznej wartości offsetowej 160 mln euro) dokonano korekt ich wielkości odpowiednio do kwot 238 mln euro oraz 134,5 mln euro.

W konsekwencji tych zmian umowa offsetowa z PATRIĄ obejmuje aktualnie 4 główne bezpośrednie zobowiązania o łącznej wartości offsetowej 358 mln euro (59%) oraz 9 głównych pośrednich ZO o łącznej wartości offsetowej 253 mln euro (41%).

4.2. Łączna wartość umowy offsetowej z OTO MELARĄ w momencie jej zawarcia wynosiła 308 mln euro, a wartość zawartych w niej zobowiązań podstawowych 308,5 mln euro⁴⁵. W wyniku Aneksu Nr 1, podpisanego w dniu 8 grudnia 2006 r., wielkości te (w związku ze złożeniem dodatkowych zamówień) uległy odpowiednio korekcie do poziomu 308,5 mln euro oraz 314,0 mln euro. W dniu 23 grudnia 2008 r., w następstwie Aneksu Nr 2 korygującego m.in. po raz kolejny poziom dostaw, wartość tej umowy uległa podwyższeniu do kwoty 343 mln euro,

⁴² W pierwotnym tekście umowy z PATRIĄ zawarte były również 22 zobowiązania potencjalne, tj. ZO, które mogą zostać zrealizowane jako podstawowe przy obopólnej zgodzie stron umowy. Ich łączna wartość offsetowa wynosiła 549 mln euro, z czego kwota 359 mln euro (65%) przypadała na 6 bezpośrednich ZO, a kwota 190 mln euro (35%) na 16 pośrednich ZO.

⁴³ Wartość umowy offsetowej jest niezależna od sumy wszystkich zawartych w niej zobowiązań.

⁴⁴ W skład zobowiązania głównego wchodzi zobowiązania częściowe. Uwzględniając zmiany wprowadzone Aneksem Nr 1, w przypadku umowy offsetowej z PATRIĄ, w skład zobowiązania głównego wchodzi obecnie od jednego (np. ZO Nr 38A.1) do 13 zobowiązań częściowych (ZO Nr 19A.1-19A.13).

⁴⁵ W pierwotnym tekście umowy z OTO MELARĄ zawartych było również 11 potencjalnych zobowiązań o łącznej wartości offsetowej 219 mln euro, w tym trzy bezpośrednie o łącznej wartości offsetowej 101 mln euro (46%) oraz 8 pośrednich o łącznej wartości offsetowej 118 mln euro (54%).

a wartość offsetowa wszystkich zawartych w niej zobowiązań (aktualnie wyłącznie podstawowych) wzrosła do 366 mln euro.

Umowa offsetowa z OTO MELARĄ, w ramach podstawowych ZO, pierwotnie obejmowała 25 głównych zobowiązań⁴⁶, w tym 18 bezpośrednich ZO o łącznej wartości offsetowej 189,5 mln euro (61%) i 7 pośrednich ZO o łącznej wartości offsetowej 119 mln EUR (39%). W wyniku Aneksu Nr 1 wycofano 18 głównych bezpośrednich ZO (wprowadzając w ich miejsce dwa nowe o łącznej wartości offsetowej 164 mln euro) oraz jedno główne pośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 4 mln euro (wprowadzając w jego miejsce trzy nowe o łącznej wartości offsetowej 27,5 mln euro).

W konsekwencji powyższych zmian do wykonania pozostawało 13 głównych zobowiązań o łącznej wartości offsetowej 314 mln euro, w tym trzy główne bezpośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 166 mln euro (53%) oraz 10 głównych pośrednich ZO o łącznej wartości offsetowej 148 mln euro (47%).

Zmiany do tej umowy offsetowej, wprowadzone Aneksem Nr 2, dotyczyły m.in.: wyeliminowania obowiązku realizacji jednego głównego bezpośredniego ZO o łącznej wartości offsetowej 15,5 mln euro, przyjęcia dwóch nowych głównych bezpośrednich ZO o łącznej wartości offsetowej 65 mln euro oraz zmiany wartości jednego głównego bezpośredniego ZO do kwoty 39 mln euro (wzrost o 2 mln euro).

Aktualnie umowa offsetowa z OTO MELARĄ obejmuje 5 bezpośrednich głównych ZO o łącznej wartości offsetowej 233,5 mln euro (64%) oraz 9 pośrednich głównych zobowiązań o łącznej wartości offsetowej 132,5 mln euro (36%).

W ocenie NIK przedstawiona powyżej radykalna zmiana listy głównych zobowiązań offsetowych w ramach umów z PATRIĄ i OTO MELARĄ, dokonana za zgodą Ministra Gospodarki i wymagająca każdorazowej akceptacji obydwu zagranicznych dostawców, świadczy o niewłaściwym przeanalizowaniu przez stronę polską (administrację rządową i potencjalnych offsetobiorców) oferty offsetowej w trakcie prowadzonych negocjacji, a w konsekwencji o ujęciu początkowo w umowach zobowiązań nierealnych do wykonania, jak i niepotrzebnych polskiej gospodarce. Poza niewłaściwym doбором ZO powodami ich zmian były także m.in. brak doświadczenia krajowych firm w realizacji offsetu oraz upadłość części z tych przedsiębiorców.

Wprowadzenie do obydwu umów tzw. zobowiązań potencjalnych miało na celu stworzenie zbioru przedsięwzięć, które w przypadku niepowodzenia realizacji podstawowych ZO, dawałby szansę szybkiego uzupełnienia umowy offsetowej. Ostatecznie zrezygnowano z tego rozwiązania. Dokonywanie korekt nie gwarantowało, że zrealizowane zostaną te zobowiązania, których efektywność jest największa.

Powyższe doświadczenia, w ocenie Izby, wskazują, że każda propozycja offsetowa w ramach umowy offsetowej (przed rozstrzygnięciem o jej dalszych losach) powinna być dokładnie przeanalizowana i zweryfikowana przez MG, przy odpowiednim wykorzystaniu KUO, pod kątem realności realizacji oraz przydatności w procesie restrukturyzacji i rozwoju polskiej gospodarki, stosownie do kryteriów wskazanych w art. 5 ustawy offsetowej.

⁴⁶ W skład zobowiązania głównego wchodzi zobowiązania częściowe. Uwzględniając zmiany wprowadzone Aneksami Nr 1 i Nr 2, w przypadku umowy offsetowej z OTO MELARĄ, w skład zobowiązania głównego wchodzi obecnie od dwóch (np. ZO Nr 02-A-1 – 02-A-2) do 9 zobowiązań częściowych (np. ZO Nr 40.1 – 40.9).

Po stronie offsetodawcy, zdaniem NIK, zauważyć bowiem można dążenie do minimalizacji kosztów realizacji obowiązku offsetowego. Jego przejawem jest np. powstrzymywanie się od wykonywania szczególnie pożądanych, bezpośrednich ZO, związanych z przedmiotem umowy dostawy i dotyczących transferu technologii do firm sektora obronnego, która da im perspektywę modernizacji i restrukturyzacji własnej produkcji. Zamiast tego zagraniczny dostawca koncentruje się w głównej mierze na pośrednich zobowiązaniach o doraźnym charakterze, polegających na zamówieniu towarów lub usług, lokowanych u offsetobiorcy, który często jest powiązany kapitałowo lub właścicielsko z offsetodawcą⁴⁷.

W przypadku offsetobiorców natomiast, w ocenie Izby, pomimo działalności informacyjno-szkoleniowej ze strony Ministerstwa (DOF), miała miejsce nienależyta dbałość o zawieranie korzystnych dla siebie umów biznesowych z offsetodawcami, wynikająca m.in. z błędnego przeświadczenia, że za realizację offsetu odpowiada wyłącznie strona rządowa⁴⁸.

5. Dotychczasowy przebieg realizacji umów offsetowych z PATRIĄ i OTO MELARĄ jest zróżnicowany. W przypadku umowy z OTO MELARĄ, mając na względzie wysokość wszystkich zaliczeń dokonanych do końca 2011 r. (w kwocie 348 mln euro), jej łączna wartość offsetowa (wynosząca 343 mln euro) została już wykonana. Na obecnym etapie, opinii takiej nie można natomiast wciąż sformułować w odniesieniu do wszystkich ZO zawartych w umowie, których łączna wartość offsetowa (po dokonanych zmianach) wynosi aktualnie 366 mln euro.

Zaliczenia dokonane na poczet wartości umowy offsetowej z PATRIĄ, wynoszące według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. 367 mln euro, wskazują na niższy stopień realizacji jej wykonania przez zagranicznego dostawcę. W odniesieniu do całkowitej wartości (521 mln euro) wynosił on 70%, a w stosunku do łącznej wartości offsetowej wszystkich zawartych w niej zobowiązań (611 mln euro) odpowiednio – 60%.

5.1 Zgodnie z umową z dnia 1 lipca 2003 r. PATRIA miała wykonywać zobowiązania offsetowe (w łącznej wysokości 482 mln euro) w III etapach: I – do końca 2006 r. (w wysokości 193 mln euro stanowiącej 40% wartości całej umowy); II – od początku 2007 r. do końca 2009 r. (w wysokości 144,5 mln euro, stanowiącej odpowiednio 30% wartości umowy) oraz III – od początku 2010 r. do końca 2012 r. (w wysokości 144,5 mln euro, stanowiącej 30% wartości umowy).

Aneksiem Nr 1, podpisanym dnia 14 grudnia 2009 r., zmieniono ten harmonogram oraz wartości w odniesieniu do II i III etapu (okresu rozliczeniowego). Przed podpisaniem Aneksu Nr 1, w wyniku zawartego w dniu 21 grudnia 2006 r. porozumienia, na poczet wartości tej umowy zaliczono wartość cząstkowego ZO Nr 1A.¹⁴⁹ w wysokości 168,5 mln euro, pomimo jego wykonania niezgodnie z przyjętym w specyfikacji harmonogramem⁵⁰. Tylko dzięki temu porozumieniu, w ocenie NIK uzasadnionemu, zagranicznemu dostawcy udało się osiągnąć kwotę wymaganą

⁴⁷ Szerzej patrz pkt 6 *Wystąpienia*.

⁴⁸ Szerzej patrz pkt 7 *Wystąpienia*.

⁴⁹ Zobowiązanie dotyczyło transferu technologii, licencji i know-how do produkcji KTO typu AMV 6x6 i 8x8. Szerzej patrz pkt 7.1. *Wystąpienia*.

⁵⁰ Ostatecznie, w związku z decyzją MON zrezygnowano z uruchomienia produkcji KTO w układzie jezdnym 6x6 i w miejscach 32 podwozi bazowych w tej wersji wprowadzono podwozia bazowe w układzie jezdnym 8x8.

w pierwszym okresie rozliczeniowym (wynoszącą odpowiednio 193 mln euro). Ostatecznie w ramach I etapu Minister Gospodarki zaliczył PATRII zobowiązania o łącznej wartości offsetowej 219,5 mln euro, tj. 114% wymaganej wielkości (nadwyżka wyniosła 26,5 mln euro). Na zaliczone w tym okresie zobowiązania offsetowe przypadało jedno ww. bezpośrednie częściowe ZO (stanowiące 77% wartości wszystkich zaliczonych zobowiązań) oraz trzy pośrednie częściowe ZO o łącznej wartości offsetowej 51 mln euro (odpowiednio 23%).

Izba zwraca uwagę, że w planie I etapu określonym w tej umowie offsetowej przyjęto do wykonania przez PATRIĘ zobowiązania o łącznej wartości offsetowej 365 mln euro, w tym bezpośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 225 mln euro oraz pośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 140 mln euro. W stosunku do faktycznie wykonanych zobowiązań (219,5 mln euro) zaliczone w tym czasie ZO stanowiły zaledwie 60% planowanej wielkości. W konsekwencji oznaczało to powstanie roszczenia Skarbu Państwa w stosunku do zagranicznego dostawcy. Według stanu na dzień 31 grudnia 2007 r., w odniesieniu do bezpośrednich i pośrednich ZO, jego łączny poziom określony został w wysokości 144,5 mln euro. W związku z wprowadzeniem nowych zobowiązań lub zmianą dotychczasowych, a także korektą terminów realizacji II i III etapu umowy roszczenia te, zgodnie z porozumieniem osiągniętym w Aneksie Nr 1, wygasły.

W ramach II etapu – wydłużonego o rok, tj. do końca 2010 r., wartość offsetowa do wykonania wynosiła 156 mln euro, a w ramach III etapu – od początku 2011 r. do końca marca 2013 r. odpowiednio 172 mln euro. Suma wartości zobowiązań wymaganych do zrealizowania w ramach I i II etapu ZO, tj. do dnia 31 grudnia 2010 r., w skorygowanej wysokości 349 mln euro (odpowiednio 193 mln euro i 156 mln euro), została wykonana przez zagranicznego dostawcę. Minister Gospodarki do końca 2010 r. zaliczył PATRII na poczet wartości zawartej z nią umowy ZO o łącznej wartości offsetowej 351 mln euro (101% planowanej wielkości). Na kwotę wykonanych zobowiązań składały się bezpośrednie ZO w wysokości 169 mln euro (48%) oraz pośrednie ZO w wysokości 182 mln euro (52%).

W odniesieniu do wielkości wymaganej w II etapie wraz ze zmianą dokonaną w Aneksie Nr 1, tj. kwoty 156 mln euro, zaliczenia dokonane przez Ministra Gospodarki w II etapie (w łącznej wysokości 131 mln euro) były niższe o 25 mln euro. Dopiero uwzględnienie nadwyżki z I etapu (26,5 mln euro) spowodowało ostatecznie wykonanie wartości offsetowej tej umowy w ramach jej dwóch okresów rozliczeniowych.

W 2011 r. (na poczet III etapu) PATRIA zrealizowała ZO o łącznej wartości offsetowej 16,5 mln euro, w tym bezpośrednie zobowiązania o wartości 9,5 mln euro i pośrednie zobowiązania o wartości 7 mln euro. Dla porównania w planie III etapu określonego w Aneksie Nr 1 przyjęto do wykonania zobowiązania o łącznej wartości offsetowej 256,5 mln euro, w tym bezpośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 178,5 mln euro oraz pośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 78 mln euro. Tym samym zaangażowanie wykonania ZO w ostatnim okresie rozliczeniowym, według stanu na początek 2012 r., wynosiło ogółem zaledwie 6%, w odniesieniu do bezpośrednich zobowiązań – 5%, a w przypadku pośrednich zobowiązań – 9%.

Ogółem, według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r., wartość zobowiązań zrealizowanych przez PATRIĘ na poczet umowy offsetowej wynosiła 367 mln euro, w tym ZO bezpośrednich 178 mln euro (48,5%) euro, a ZO pośrednich 189 mln euro (51,5%). Stanowiło to odpowiednio 70% wartości offsetowej umowy (wynoszącej 521 mln euro).

W związku z tym, że PATRIA powinna wykonać do końca umowy offsetowej, tj. do dnia 30 czerwca 2013 r., co najmniej 260,5 mln euro offsetu bezpośredniego (50% wartości umowy offsetowej), według stanu na początek 2012 r., zagranicznemu dostawcy pozostały jeszcze do zrealizowania bezpośrednio ZO o łącznej wartości offsetowej 82,5 mln euro. Wartość wszystkich zobowiązań tego typu zawartych w tej umowie wynosi obecnie 358 mln euro, czyli do ich pełnego wykonania brakowało 180 mln euro.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r., zagraniczny dostawca nie przystąpił w ogóle do wykonania trzech głównych bezpośrednich ZO (Nr 38A.1, Nr 55A.1 i Nr 58A.1), których przedmiotem są zakupy lokowane odpowiednio w WZM, HSW SA i Bumar Sp. z o.o., o łącznej wartości offsetowej 180 mln euro. Mając na względzie krótki okres pozostający do wykonania obowiązku offsetowego PATRII oraz łączną wartość offsetową jedyne innego bezpośredniego zobowiązania częściowego w ramach tej umowy (Nr 1A.3 – 8,5 mln euro) NIK dostrzega realne zagrożenie dla wypełnienia przez zagranicznego dostawcę, w całym okresie umownym, wykonania zobowiązań tego typu w wysokości 260,5 mln euro.

Zabezpieczeniem interesów Skarbu Państwa, w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania poszczególnych zobowiązań oraz całej umowy przez zagranicznego dostawcę (w ramach jej poszczególnych etapów), są kary, wynegocjowane w wysokości stanowiącej równowartość niewykonanych lub nienależycie wykonanych zobowiązań, w ramach wartości umowy offsetowej (wynoszącej 521 mln euro).

Stopień zaawansowania realizacji wszystkich zobowiązań offsetowych PATRII (według zaliczeń dokonanych przez MG do końca 2011 r.), w stosunku do ich łącznej zaplanowanej wartości offsetowej (po uwzględnieniu dokonanych zmian), w odniesieniu do całego offsetu wynosił – 60% (367 mln euro wobec 611 mln euro), bezpośrednich ZO – 50% (178 mln euro wobec 358 mln euro), a pośrednich ZO – 75% (189 mln euro wobec 253 mln euro).

W wyjaśnieniach DOF⁵¹ podano, że zgodnie z przepisami prawa PATRIA zobowiązana jest do wykonania ZO o wartości nie mniejszej niż 521 mln euro, z jednoczesnym warunkiem zapewniania 50% udziału bezpośrednich ZO w ramach tej kwoty. Nie mniej jednak MG oczekuje, że zagraniczny dostawca wykona wszystkie zobowiązania (611 mln euro) w oparciu o zapisy umowy offsetowej, jak też umowy biznesowe pomiędzy offsetobiorcami i offsetodawcami.

W związku z tym, biorąc pod uwagę pozostający jeszcze roczny okres umowny wiążący zagranicznego dostawcę, zdaniem NIK, Minister Gospodarki powinien intensywnie mobilizować PATRIĘ do pełnej realizacji wszystkich zobowiązań zawartych w tej umowie offsetowej, w tym w szczególności bezpośrednich ZO.

5.2. Zgodnie z umową z dnia 1 lipca 2003 r. OTO MELARA miała wykonywać zobowiązania offsetowe (w łącznej wysokości 308 mln euro) w III etapach: I – do końca 2006 r. (w wysokości 123 mln euro stanowiącej 40% wartości całej umowy); II – od początku 2007 r. do końca 2009 r. (w wysokości 92,5 mln euro, stanowiącej odpowiednio 30% całej wartości umowy) oraz III – od początku 2010 r. do końca 2012 r. (w wysokości 92,5 mln euro, stanowiącej 30% wartości umowy).

⁵¹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 11 stycznia 2012 r.

W zmienionym Aneksie Nr 1 z dnia 8 grudnia 2006 r. planie I etapu przyjęto do wykonania ZO o łącznej wartości offsetowej 154,5 mln euro (100%), w tym bezpośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 78,5 mln euro (51%) i pośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 76 mln euro (49%).

W I etapie Minister Gospodarki zaliczył OTO MELARZE zobowiązania o łącznej wartości 173,5 mln euro, tj. 112% wielkości planowanej po korekcie. Na ww. kwotę składały się bezpośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 78,5 mln euro (45%) oraz pośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 95 mln euro (55%).

W planie II etapu, skorygowanym Aneksie Nr 2 z dnia 23 grudnia 2008 r., przyjęto do wykonania zobowiązania offsetowe o łącznej wartości 195 mln euro, w tym bezpośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 150 mln euro (77%) oraz pośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 45 mln euro (23%).

W II etapie rozliczeniowym Minister Gospodarki zaliczył OTO MELARZE zobowiązania o łącznej wartości 174,5 mln euro, tj. 89% wartości planowanej umowy offsetowej z dnia 1 lipca 2003 r. i zmian wprowadzonych Aneksie Nr 2. W ramach tej kwoty bezpośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 140,5 mln euro stanowiły 81% a pośrednie ZO o łącznej wartości offsetowej 34 mln euro odpowiednio 19%.

Uwzględniając zaliczenia dokonane przez Ministra Gospodarki na poczet wartości tej umowy offsetowej w I i II etapie (w łącznej wysokości 348 mln euro) oraz wartość offsetową samej umowy (po dokonanych zmianach wynoszącą 343 mln euro) jej wykonanie ogółem, według stanu na koniec 2011 r., przekroczyło tę wartość i wyniosło 101,5%. Bezpośrednie ZO stanowiły 64% wartości zaliczonych zobowiązań a pośrednie ZO odpowiednio 36%.

Stopień zaawansowania realizacji wszystkich zobowiązań offsetowych OTO MELARY (według zaliczeń dokonanych przez MG do końca 2011 r.), w stosunku do ich łącznej zaplanowanej wartości offsetowej (po uwzględnieniu zmian), w odniesieniu do całego offsetu wynosił 95% (348 mln euro wobec 366 mln euro), bezpośrednich ZO – 94% (219 mln euro wobec 233,5 mln euro), a pośrednich ZO – 97% (129 mln euro wobec 132,5 mln euro).

W wyjaśnieniach, dotyczących aktualnego stanu realizacji tej umowy, DOF⁵² stwierdził m. in., iż pomimo wykonania przez zagranicznego dostawcę wszystkich trzech etapów (zrealizowanych przed terminem) oraz wykonania wartości offsetowej umowy, w ramach prowadzonych negocjacji związanych z zawarciem Aneksu Nr 3, MG dąży do zapewnienia w nim realizacji wartości wszystkich zobowiązań ze specyfikacji umowy offsetowej.

Kierując się stanem niewykonania niektórych ZO przez OTO MELARĘ Ministerstwo wystąpiło z roszczeniami do tego zagranicznego dostawcy wynoszącymi, według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., 13 mln euro.

Z punktu widzenia konieczności mobilizowania zagranicznego dostawcy oraz maksymalizacji efektów offsetu, zdaniem Izby, było to działanie uzasadnione.

Mając na względzie pozostający jeszcze jedynie roczny okres umowny wiążący zagranicznych dostawców, w ocenie Izby, podejmowane przez Ministra Gospodarki działania, w celu wyegzekwowania pełnej realizacji wszystkich zobowiązań lub dokonania ich kolejnej korekty, powinny być zintensyfikowane w ramach obydwu umów, w szczególności jednak wobec PATRII, a także w odniesieniu do ZO dotyczących offsetu bezpośredniego.

⁵² Pismo z dnia 9 marca 2012 r.

6. W ocenie NIK, efekty nielicznych ZO zrealizowanych dotychczas w ramach umów offsetowych z PATRIĄ i OTO MELARĄ, wypełniały w sposób kompleksowy cele offsetu wyrażone w art. 5 *ustawy offsetowej*. Fakt ten powinien stanowić dla MG kolejny istotny argument w dalszych kontaktach i negocjacjach z obydwojoma zagranicznymi dostawcami, zmierzających do wyegzekwowania pełnej realizacji wszystkich zobowiązań zawartych w umowach offsetowych, których łączna wartość offsetowa wynosząca 977 mln euro znacznie przekracza wartość offsetową samych umów (odpowiednio 864 mln euro).

Jednocześnie ww. ocenę pośrednio potwierdza fakt, że stosunkowo nielicznym zobowiązaniom (jedynie czterem z 43 ZO zaliczonych do końca 2011 r. częściowych zobowiązań) przyznano maksymalne mnożniki offsetowe, zarezerwowane dla rodzajów działań najbardziej preferowanych dla gospodarki narodowej lub bezpieczeństwa i obronności państwa. W ujęciu wartościowym udział ten prezentuje się korzystnie, gdyż na ww. przypadki przypadały ZO o łącznej wartości offsetowej wynoszącej 323,5 mln euro, co stanowiło odpowiednio 45% ogólnej wartości wszystkich zobowiązań zaliczonych w ramach umów z PATRIĄ i OTO MELARĄ (715 mln euro). Powyższa okoliczność, zdaniem NIK, wskazuje na trudności w uzgodnieniu z zagranicznym dostawcą przedmiotu zobowiązań gwarantujących maksymalizację efektów offsetu z punktu widzenia potrzeb modernizacyjnych polskiej gospodarki. Dotyczy to w szczególności offsetu bezpośredniego.

6.1. Do końca 2011 r., w ramach umowy z PATRIĄ, Minister Gospodarki zaliczył ogółem 13 częściowych ZO, w tym dwa zobowiązania bezpośrednie i 11 zobowiązań pośrednich. W przypadku jednego zobowiązania bezpośredniego zastosowano maksymalną wysokość mnożnika, a w odniesieniu do drugiego jego poziom zawierał się w przedziale (2,0-3,0). W ramach wszystkich pośrednich częściowych ZO wysokość mnożnika mieściła się w przedziale (0,5-2,0). Wartość offsetowa zobowiązań zaliczonych przy zastosowaniu maksymalnego mnożnika w stosunku do wszystkich ZO stanowiła w tym przypadku 46%.

6.2. Na zaliczone przez Ministra Gospodarki 30 częściowych zobowiązań offsetowych, wynikających z umowy z OTO MELARĄ, przypadało 7 bezpośrednich ZO i 23 pośrednie ZO. W przypadku trzech bezpośrednich zobowiązań zastosowano maksymalną wysokość mnożników, w dwóch zobowiązaniach ich poziom przekraczał wartość 4, a w dwóch pozostałych zawierał się w przedziale (2,0-3,0). W ramach 23 pośrednich ZO 15 zawierało się w przedziale (1,0-2,0), a 8 w przedziale (2,0-3,0). Wartość offsetowa zobowiązań zaliczonych przy zastosowaniu maksymalnego mnożnika w stosunku do wszystkich ZO stanowiła w tym przypadku 45%.

Podsumowując, zdaniem NIK, w ramach offsetu bezpośredniego przy właściwej selekcji przedmiotu ZO powinna istnieć możliwość uzyskania dostępu do najnowszych technologii, wspierających priorytetowe obszary działalności badawczo-rozwojowej i produkcyjnej.

W konsekwencji, w opinii Izby, ta kategoria offsetu powinna być zarezerwowana w pierwszej kolejności dla tego typu przedsięwzięć. Poza uzyskaniem dostępu do know-how nie mniej istotna jest możliwość sprzedaży przez offsetobiorcę własnych wyrobów i usług, uruchomianych w oparciu o przekazaną mu technologię, a także możliwość jej dalszego rozwijania. Według NIK jedynie nieliczne bezpośrednie ZO w ramach

umów z PATRIĄ i OTO MELARĄ wypełniały te warunki na co wskazują przedstawione powyżej dane, a ponadto wyniki kontroli przeprowadzonych równolegle u wybranych offsetobiorców⁵³.

Pozytywnym przykładem w tym względzie, zdaniem NIK, są natomiast bezpośrednie ZO ulokowane w WZE w ramach umowy offsetowej z HONEYWELL⁵⁴.

7. Wyniki kontroli u wybranych offsetobiorców bezpośrednich ZO pozwalają na stwierdzenie, że w ramach umów offsetowych z PATRIĄ i OTO MELARĄ, czynnikiem negatywnie wpływającym na osiągnięte efekty było niezawieranie przez poszczególnych offsetobiorców odpowiednio skonstruowanych umów biznesowych z offsetodawcami, wszechstronnie zabezpieczających interesy polskich przedsiębiorców. Dostrzegając działania podejmowane przez MG w celu zmiany sytuacji w tym zakresie, NIK zwraca uwagę, że brak stosownych zapisów umownych może spowodować szczególnie negatywne konsekwencje dla offsetobiorcy w przypadku ewentualnego zaprzestania realizacji zobowiązań przez offsetodawcę po dokonaniu zaliczeń na kwotę równą wartości umowy offsetowej.

Niezależnie od powyższego, w świetle ustaleń Izby, istotnymi barierami w efektywnym wykorzystaniu instrumentu offsetu może być także:

- nieprzygotowanie offsetobiorcy do realizacji zobowiązań w ustalonych terminach;
- zła sytuacja ekonomiczno-finansowa offsetobiorcy;
- mała wiedza i doświadczenie offsetobiorcy, a także jego bierność i oczekiwanie, że administracja rządowa (MG-DOF) zdoła korzystnie rozstrzygnąć wszystkie wątpliwe kwestie;
- podejmowane przez offsetodawcę próby wywiązania się z realizacji ZO jak najmniejszym kosztem.

Szczegółowe ustalenia tych kontroli przekazane zostały w wystąpieniach skierowanych do poszczególnych offsetobiorców. Poniżej przedstawiono najważniejsze konkluzje z nich płynące.

7.1. Mając na względzie przedmiot umowy dostawy (KTO) oraz sposób konstrukcji procedury przetargowej wyłaniającej producenta tego pojazdu, w ocenie NIK, kluczowe bezpośrednie ZO ulokowane zostały w WZM.

Zdaniem Izby na etapie negocjowania przedmiotu i warunków realizacji umów biznesowych z PATRIĄ (pojazd bazowy) i OTO MELARĄ (system wieżowy) Spółce nie udało się we właściwy sposób zabezpieczyć własnych interesów. Powyższa sytuacja wynikała z braku doświadczenia offsetobiorcy w specyficznym obszarze problematyki offsetowej, złożoności całego projektu, w którym WZM były dostawcą wyrobu, licencjobiorcą, offsetobiorcą, producentem oraz podmiotem odpowiedzialnym za określoną w umowie z MON polonizację wyrobu, a także była konsekwencją zasad współpracy określonych między offsetobiorcą a offsetodawcami na wstępnym etapie negocjacji, których nie skorygowano w późniejszym okresie, pomimo zatrudnienia przez Spółkę specjalistycznej kancelarii prawnej. Okoliczności te, w ocenie NIK, wpłynęły niekorzystnie na przebieg realizacji ZO oraz ich efekty.

Izba pozytywnie oceniła wykonanie obydwu podstawowych zobowiązań częściowych w zakresie przedmiotu umowy dostawy z MON, tj. w ramach umowy z PARTIĄ ZO Nr A.1.1. (transfer technologii, licencji i know-how w celu uruchomienia produkcji KTO – o łącznej wartości offsetowej 168,5 mln euro), a w ramach umowy z OTO MELARĄ

⁵³ Szerzej patrz pkt 7 *Wystąpienia*.

⁵⁴ Szerzej patrz pkt 9 *Wystąpienia*.

ZO Nr 41.1-41.2 (transfer technologii, montażu, integracji i produkcji elementów i zespołów wieży HITFIST® 30 mm, a także przekazanie narzędzi i wyposażenia do montażu oraz produkcji wybranych podzespołów i elementów – o łącznej wartości offsetowej 30,5 mln euro).

Jednocześnie w przypadku obydwu umów offsetowych część zobowiązań przewidzianych pierwotnie do realizacji w WZM została wycofana przez zagranicznych dostawców, a przedmiot innych zmodyfikowany. Pomimo dokonanych korekt offsetodawcy nie przystąpili wciąż do realizacji niektórych zmodyfikowanych ZO.

Dodatkowo ostateczny kształt wykonania programu KTO przez Spółkę (na skutek braku możliwości zorganizowania jego finansowania) przebiegał odmiennie od pierwotnych założeń. W zakresie systemu wieżowego odstąpiono od koncepcji zakupu przez WZM komercyjnej licencji, produkcję wież przeniesiono do ZM „Bumar-Łabędy” SA w Gliwicach i w proces ten jako operatora finansowego włączono Bumar Sp. z o.o., co obniżyło efektywność ekonomiczną całego przedsięwzięcia dla WZM⁵⁵.

W przypadku pojazdu bazowego natomiast sposób zawarcia przez Spółkę umów biznesowych z PATRIĄ niekorzystnie wpływa na przyszłe losy tego programu i potencjalnej roli w nim offsetobiorcy po 2013 r. (brak perspektywicznej umowy licencyjnej i nowych zamówień oraz nieprzystąpienie do realizacji ZO Nr 38A.1 – sprzedaż eksportowa KTO).

Pozytywnie oceniając dotychczasowy aspekt ekonomiczny realizacji zobowiązań offsetowych wynikających z umów zawartych z OTO MELARĄ i PATRIĄ, efektem których było uruchomienie przez Spółkę dostaw KTO, a także ich korzystny wpływ na aktualną sytuację ekonomiczno-finansową offsetobiorcy, NIK podkreśliła, że przystępując do realizacji projektu ówczesne kierownictwo WZM nie oceniło w sposób realny możliwości zabezpieczenia finansowania planowanych nakładów związanych z uruchomieniem produkcji tego pojazdu. Aby sprostać oczekiwaniom MON i zrealizować dostawy Spółka zamówiła w PATRII dodatkowo 50 szt. transporterów (19 bojowych i 31 bazowych), dzięki czemu Siły Zbrojne RP w 2005 r. otrzymały zakontraktowane pojazdy. Powyższe działanie spowodowało wzrost wartości umowy dostawy zawartej przez Spółkę z zagranicznym dostawcą, a w konsekwencji także stosowną zmianę wartości umowy offsetowej, korektę harmonogramu dostaw, a także miało wpływ na przebieg procesu polonizacji oraz realizacji przedmiotu części ZO.

Jednocześnie, mając na względzie dobiegający końca okres realizacji umów offsetowych oraz aktualny stan negocjacji prowadzonych przez MG z PATRIĄ (z udziałem WZM i MON), Izba zwróciła uwagę na brak zapewnienia do tej pory stabilnych perspektyw rozwojowych offsetobiorcy, gwarantujących utrzymanie na dotychczasowym poziomie przychodów, a także stopnia wykorzystania zdolności produkcyjnych Spółki. Według stanu na dzień zakończenia kontroli WZM nie dysponował portfelem zamówień na przyszłą produkcję krajową i eksportową. Prowadzono rozmowy z MON na temat przyjęcia formalnego aneksu przedłużającego umowę dostawy KTO na lata 2014–2018, co skutkowałoby przedłużeniem licencji o kolejne 10 lat. Równolegle prowadzono negocjacje z offsetodawcą dotyczące bezterminowego pozyskania przez WZM praw do licencji na produkcję i dostawy tego pojazdu.

7.2. W przypadku bezpośredniego głównego ZO ulokowanego w ZM „Mesko” SA (obecnie Bumar Amunicja SA) w ramach umowy z OTO MELARĄ, wprowadzonego Aneksem Nr 1, dla którego offsetodawcą była norweska

⁵⁵ Według stanu na dzień 30 listopada 2011 r. WZM zapłaciło Bumar Sp. z o.o. z tego tytułu marżę w wysokości 52,8 mln zł.

spółka NAMMO Raufoss AS⁵⁶ NIK zwróciła uwagę, że nieodpłatny transfer technologii związany z uruchomieniem zaawansowanej produkcji głowicy ćwiczebnej RA82 70 mm (o łącznej wartości offsetowej 127 mln euro), służyć miał uruchomieniu przez offsetobiorcę produkcji tego wyrobu, do czego do zakończenia kontroli ostatecznie nie doszło i co budzi zasadnicze wątpliwości Izby z punktu widzenia dotychczasowej efektywności ekonomicznej tego przedsięwzięcia.

Mając na względzie wcześniejsze doświadczenia offsetobiorcy oraz MG w zakresie realizacji przez tego offsetodawcę (NAMMO) zamówieniowych części jego innych zobowiązań (w ramach umowy offsetowej z LMC) NIK negatywnie ocenia sposób ich wykorzystania przy formułowaniu przedmiotu ZO Nr 40 (w przypadku umowy z OTO MELARA).

W ramach umowy offsetowej z LMC NAMMO było offsetodawcą ZO Nr 1-108, obejmującego m.in. nieodpłatne uruchomienie (w oparciu o przekazaną technologię) produkcji nowoczesnej amunicji oraz jej zakupy. Realizacja tego zobowiązania w ZM „Mesko” SA była przedmiotem kontroli NIK w 2008 r., która wykazała, że offsetodawca nie w pełni wykonał częściowe zobowiązania dotyczące zakupu amunicji, rakiet, części i komponentów o łącznej wartości offsetowej 15,5 mln USD.

Powyższe okoliczności, odnoszące się do okresu bezpośrednio poprzedzającego włączenie ZO Nr 40 do umowy offsetowej z OTO MELARA, zdaniem NIK, powinny skłaniać Spółkę i Ministerstwo do zachowania szczególnej staranności i dbałości o należyte zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i offsetobiorcy przy włączaniu kolejnych zobowiązań NAMMO. O ile bowiem interes offsetodawcy w ułożeniu nowego zobowiązania u tego samego offsetobiorcy był oczywisty (strony nawiązały umowę o współpracy w dniu 15 maja 2001 r.), korzyści płynące z tego tytułu dla Spółki takimi być już wcale nie musiały. „Bumar Amunicja” SA uzyskała dostęp do technologii, transfer której nie zaowocował do tej pory uruchomieniem produkcji. Tymczasem zagraniczny dostawca (OTO MELARA) na poczet wartości umowy offsetowej zaliczył sobie znaczącą kwotę. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że podczas gdy w przypadku ZO 1-108 (w ramach umowy z LMC) niepełna realizacja zobowiązań zakupowych offsetodawcy została zrekompensowana zamówieniami Sił Zbrojnych RP, w odniesieniu do ZO Nr 40 (w ramach umowy z OTO MELARA), w momencie jego zgłoszenia, ZM „Mesko” SA nie posiadało żadnych zamówień krajowych i zagranicznych na dostawę kompletnej głowicy lub jej części oraz elementów.

Niezależnie od powyższego obecna kontrola wykazała nienależyte zabezpieczenie interesów Spółki, w podpisanej w dniu 15 grudnia 2006 r. umowie licencyjnej z NAMMO, poprzez niewskazanie zagranicznych rynków zbytu, na które Bumar Amunicja SA mógł sprzedawać przedmiot ZO. Rynki te zostały uzupełnione w Aneksie Nr 1 do tej umowy z dnia 15 maja 2007 r. Ponadto w umowie licencyjnej nie wskazano wysokości opłat licencyjnych z tytułu sprzedaży poza obszar Polski głowic ćwiczebnych w ilości przekraczającej 30 tys. sztuk. Nie zabezpieczono tam także interesów Spółki poprzez wprowadzenie zapisów określających ilość oraz terminy sprzedaży produktów kontrahentom, wskazanym przez NAMMO, a także możliwości naliczania kar umownych w przypadku niewywiązania lub nienależytego wywiązania się offsetodawcy z tego zobowiązania offsetowego.

⁵⁶ Dalej: NAMMO.

Dokonywanie dla potrzeb ZO zakupów maszyn i urządzeń w terminach niezgodnych z umową licencyjną opóźniło natomiast faktyczną gotowość Spółki do realizacji zamówień offsetodawcy według pierwotnie zakładanego harmonogramu. NIK jako niewystarczające oceniło dotychczasowe działania podejmowane przez Spółkę w celu efektywnego zaangażowania posiadanych aktywów trwałych (w postaci przekazanych przez offsetodawcę wartości niematerialnych i prawnych oraz aktywów rzeczowych) dla pozyskania zamówień umożliwiających uruchomienie produkcji głowicy RA82 70 mm (lub jej elementów).

7.3. W odniesieniu do dwóch bezpośrednich ZO ulokowanych w PCO SA (obecnie Bumar Żołnierz SA) w ramach umowy z OTO MELARĄ, wprowadzonymi Aneksami Nr 2, NIK pozytywnie oceniło uruchomienie, na podstawie technologii dostarczonych przez offsetodawców (amerykańską firmę Kollsman Inc. – w ramach ZO Nr 48A.1 – w zakresie system celowniczego DNRS 288 oraz włoską firmę Galileo Avionica S.p.A. – w ramach ZO Nr 49B.1 – w zakresie kamery termowizyjnej), produkcji systemu kierowania ogniem na potrzeby programu KTO. Obydwa ww. zobowiązania (o łącznej wartości offsetowej 64 mln euro) zostały wykonane. Spółka (PCO SA) uzyskała od offsetodawców świadectwa potwierdzające certyfikowanie offsetobiorcy jako kwalifikowanego dostawcy części, elementów i komponentów zintegrowanego systemu celowniczego DNRS-288 oraz kamery drugiej generacji 288/4 do tego systemu, a także kompletnych obydwu urządzeń.

W ramach zamówieniowej części tych zobowiązań (odpowiednio ZO Nr 48A.2 – A.4 oraz ZO Nr 49B.3 – B.5) zasadnicze wątpliwości Izby budzi natomiast fakt, że w oświadczeniach offsetobiorcy z dnia 21 kwietnia 2011 r., dotyczących ich realizacji i przekazanych do MG (DOF) Spółka wykazała na poczet wartości umowy offsetowej sprzedaż OTO MELARZE systemów okablowania (o łącznej wartości offsetowej 1,5 mln euro) – dostarczanych bezpośrednio do ZM „Bumar-Łabędy” SA, krajowego producenta wież do programu KTO, a tym samym produkcji nie mającej charakteru eksportowego. Minister Gospodarki nie zaliczył ww. zobowiązań na poczet wartości tej umowy offsetowej.

Powyższe działanie offsetobiorcy, w świetle zapisów zawartych w specyfikacji ZO dotyczących zobowiązań głównych Nr 48 A i 49 B, NIK uznaje za nieprawidłowość, natomiast działanie MG za w pełni uzasadnione.

W przypadku kolejnego zobowiązania offsetowego ulokowanego w PCO SA, dotyczącego zakupu nowoczesnego systemu ostrzegania przed promieniowaniem laserowym (oznaczonego 02.A.1. – 02.A.2., o łącznej wartości offsetowej 2 mln euro) NIK krytycznie oceniło fakt, że jego realizacja w praktyce przyjęła formułę zamówień składanych przez offsetodawcę, a nie formalnego kontraktu, w którym offsetobiorca mógł wszechstronnie zabezpieczyć swoje interesy. Zdaniem Izby brak zawarcia takiego porozumienia i umieszczenia w nim zapisów zobowiązujących do pełnej realizacji przedmiotu tego ZO osłabiało pozycję Spółki, w szczególności w sytuacji wykonywania przez zagranicznego dostawcę zobowiązania w niepełnej wysokości, co w tym przypadku faktycznie miało miejsce. Zostało ono zrealizowane zaledwie w 28,4 %, a Minister Gospodarki ostatecznie nie zaliczył go na poczet wartości umowy offsetowej z OTO MELARĄ.

Dodatkowo NIK negatywnie oceniło zaniechanie przez Spółkę, w odniesieniu do swoich kontrahentów zaangażowanych w realizację ZO, naliczania odsetek od nieterminowego uregulowania należności. Dopiero w wyniku kon-

troli Bumar Żołnierz SA podjęła działania windykacyjne w celu wyegzekwowania odsetek z tytułu nieterminowych wpłat zaległych z tego tytułu kwot, których łączna suma przekraczała 1mln zł.

Dostrzegając dotychczasową działalność MG (DOF) w zakresie popularyzacji wśród offsetobiorców rzetelnej wiedzy o tym instrumencie (m.in. wydanie Vademecum offsetowego, organizowanie szkoleń i warsztatów offsetowych, uruchomienie strony internetowej), w ocenie NIK, wskazane powyżej przykłady jednoznacznie wskazują na celowość kontynuowania aktywności Ministerstwa w tym obszarze. W szczególności dotyczy to uświadomienia przyszłym (potencjalnym) i faktycznym (aktualnym) beneficjentem współpracy gospodarczej realizowanej przy wsparciu mechanizmu offsetowego konieczności dążenia do zawarcia umowy biznesowej z offsetodawcą, w celu zabezpieczenia swoich interesów. Umowa taka jest podstawowym dokumentem określającym prawa i obowiązki stron, a także możliwości dochodzenia roszczeń w obrocie gospodarczym, w tym np. z tytułu nieterminowego wykonania ZO, czy też regulowania należności.

8. NIK nie zgłasza zasadniczych zastrzeżeń do obecnego sposobu wykonywania przez Ministra Gospodarki jego kompetencji wynikających z art. 14 ustawy offsetowej, tj. działań podejmowanych w zakresie monitorowania i kontroli stanu realizacji ZO wynikających z umów offsetowych z PATRIĄ i OTO MELARĄ. W ocenie Izby na podkreślenie zasługuje wprowadzona i konsekwentnie przestrzegana przez DOF (choć dopiero w trakcie II okresu rozliczeniowego tych umów) zasada przeprowadzenia kontroli u offsetobiorcy przed dokonaniem zaliczenia realizacji każdego zobowiązania. Jej wdrożenie pozwoliło na ograniczenie przypadków wycofania się z uprzednio dokonanych zaliczeń (co miało miejsce w I etapie), odpowiednią weryfikację wartości poszczególnych ZO w zakresie elementów wymienionych w ich specyfikacji, a także zaliczenie właściwej wartości zobowiązania offsetowego na poczet umowy offsetowej.

8.1. Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. w ramach umowy z PATRIĄ spośród 13 zaliczonych ZO 12 zobowiązań objętych zostało kontrolą MG (DOF), z czego 11 przed zaliczeniem, a jedno po zaliczeniu przez Ministra Gospodarki na poczet wartości tej umowy offsetowej. Ogółem badaniem objęto 93% wartości zaliczonych ZO (341,5 mln euro z 367 mln euro). Natomiast w przypadku umowy z OTO MELARĄ, w analogicznym okresie, na 30 zaliczonych zobowiązań kontrolą objęto 22 ZO, z czego 17 przeprowadzono przed a 5 po zaliczeniu przez Ministra Gospodarki na poczet wartości offsetowej tej umowy. Tym samym w ramach tej umowy kontrolą objęto 88% wartości zaliczonych ZO (306,5 mln euro z 348 mln euro).

8.2. NIK krytycznie, z punktu widzenia rzetelności, ocenia sprawowanie nadzoru nad realizacją zobowiązań offsetowych w I etapie rozliczeniowym. Dotyczy to w szczególności umowy z PATRIĄ. W okresie tym nie były jeszcze wprowadzone zasady zaliczania ZO po uprzednich kontrolach dokonywanych przez MG (DOF). Wówczas miało miejsce osiem przypadków wycofania się przez Ministra Gospodarki z uprzednio dokonanych zaliczeń zobowiązań na poczet tej umowy, o łącznej wartości offsetowej 35 mln euro. W przypadku czterech ZO (o łącznej wartości offsetowej 25,5 mln euro, stanowiącej 73%) działanie to nastąpiło po przeprowadzonych kontrolach, a w odniesieniu do pozostałych czterech zobowiązań (o łącznej wartości offsetowej 9,5 mln euro – 27%) po analizie do-

kumentacji przekazanej przez offsetodawców i offsetobiorców, tj. bez kontroli w przedsiębiorstwie offsetobiorcy. Głównym powodem odmowy zaliczenia ww. ZO był fakt, że offsetodawcą była inna firma zagraniczna niż było to zapisane w specyfikacji danego zobowiązania. Oczywistość tych okoliczności oraz fakt ich ujawnienia z opóźnieniem, w ocenie NIK, świadczą negatywnie o sposobie monitorowania realizacji ZO w ramach umowy z PATRIĄ w tym czasie. W konsekwencji wszystkie te zobowiązania zostały najpierw zaliczone przez Ministra Gospodarki, a następnie anulowane w ramach uchylecia się od skutków oświadczenia woli złożonego pod wpływem błędu, z powodu mylących oświadczeń offsetobiorcy i offsetodawcy.

W przypadku umowy z OTO MELARĄ, w I etapie realizacji tej umowy, w wyniku przeprowadzonej kontroli Minister Gospodarki uchylił zaliczenie jednego ZO o łącznej wartości offsetowej 8 mln euro.

Zdaniem NIK rzetelny nadzór MG nad sposobem realizacji zobowiązań offsetowych przez zagranicznych dostawców może być instrumentem pomocnym w skutecznym wykorzystaniu doświadczeń i wniosków płynących z dotychczasowej realizacji umów offsetowych.

9. Mając na względzie wskazane we wcześniejszych punktach *Wystąpienia pokontrolnego* uchybienia i nieprawidłowości, dotyczące w szczególności procesu selekcji przedmiotu ZO w ramach umów offsetowych z PATRIĄ i OTO MELARĄ, NIK pozytywnie ocenia okoliczności towarzyszące zawarciu umowy z HO-NEYWELL. Niezależnie od powyższego, ocenie Izby, w ramach tej najnowszej umowy offsetowej, na podkreślenie zasługują ponadto przejrzystość zastosowanych procedur i rzetelny sposób dokumentacji poszczególnych etapów negocjacji, a także szeroko prowadzone konsultacje w zakresie struktury przedmiotu ZO, harmonogramu ich wykonania, wartości nominalnej, mnożników oraz wartości offsetowej zobowiązań, w celu maksymalizacji korzyści płynących z tej umowy.

9.1. W związku z wyposażaniem KTO od 2005 r. w system nawigacji TALIN 3000⁵⁷, dostarczany do WZM przez WZE przy wykorzystaniu technologii i poddostaw komponentów oraz podzespołów od niemieckiej firmy HO-NEYWELL, MG (DOF) na bieżąco monitorował wsad zagranicznego dostawcy, w celu ustalenia momentu powstania obowiązku offsetowego. Stosownie do art. 2 ust. 1 *ustawy offsetowej* wymóg zawarcia umowy offsetowej powstaje, gdy wartość dostaw od jednego zagranicznego dostawcy w okresie trzech kolejnych lat, przekracza równowartości 5 mln euro.

Umowa WZE z WZM przewidywała w latach 2005–2007 dostawę odpowiednio 40, 35 i 50 sztuk systemu TALIN 3000 rocznie. W konsekwencji osiągnięcie poziomu przekraczającego kwotę 5 mln euro planowane było pierwotnie w 2007 r. Mając na względzie powyższe uwarunkowania KUO, w dniu 22 czerwca 2006 r. przyjęło, opracowane na podstawie art. 21 ust. 1a w związku z art. 21 ust. 1 *ustawy offsetowej*, „Założenia do wykonania umowy offsetowej związanej z dostawą systemu naziemnej nawigacji zliczeniowej do kołowego transportera opancerzonego” wraz z załącznikiem – „Wytyczne do przygotowania oferty offsetowej”. Prace nad tym dokumentem prowadzone były m.in. z udziałem WZE, MON, które przesyłały do MG (DOF) propozycje przedmiotu ZO do objęcia w obydwu ww.

⁵⁷ W skład tego systemu wchodzi: czujnik ruchu pojazdu (dalej: VMS), pulpit kontrolno-sterujący (dalej: DCDU) oraz blok żyroskopowy nawigacji inercyjnej (dalej: INU).

dokumentach. Termin złożenia oferty offsetowej przez HONEYWELL określono pierwotnie na dzień 31 grudnia 2006 r.

Wycofanie przez WZM z WZE, w listopadzie 2006 r., zamówienia 34 szt. tych systemów spowodowało korektę poziomu dostaw oraz przedłużenie na dzień 30 czerwca 2007 r. terminu złożenia oferty offsetowej. Wcześniej, w dniu 13 stycznia 2007 r., weszły w życie przepisy *ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy offsetowej*⁵⁸. W ww. nowelizacji, w art. 8a, wprowadzone zostało nowe uregulowanie stanowiące, że w przypadku gdy postępowanie o udzielenie zamówienia na dostawę jest prowadzone w trybie negocjacji z jednym zagranicznym dostawcą, procedurę zawarcia umowy offsetowej określa Minister Gospodarki, po zasięgnięciu opinii zamawiającego oraz Komitetu.

Mając na względzie nowe uwarunkowania prawne oraz skorygowaną wysokość dostaw HONEYWELL do WZE, w związku ze zmniejszeniem zamówień WZM, kwestia opracowania oferty offsetowej powróciła ponownie dopiero w 2008 r., w konsekwencji czego rozpoczęte w 2006 r. postępowanie związane z zawarciem umowy offsetowej stało się bezprzedmiotowe.

W dniu 15 kwietnia 2008 r. Komitet, na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 7 a w związku z art. 8a *ustawy offsetowej*, pozytywnie zaopiniował „Procedurę zawarcia umowy offsetowej w postępowaniu o udzielenie zamówienia na dostawę w trybie negocjacji z jednym zagranicznym dostawcą (zamawiający: WZE, zagraniczny dostawca: HONEYWELL)”. W dniu 24 kwietnia 2008 r. Minister Gospodarki przyjął „Procedurę zawarcia umowy offsetowej na podstawie art. 8 a ustawy offsetowej”. Ww. „Procedura...”, wraz z „Założeniami do propozycji negocjacyjnej zmierzającej do zawarcia umowy offsetowej pomiędzy Skarbem Państwa a HONEYWELL związanej z dostawą systemu nawigacji lądowej INS do kołowego transportera opancerzonego, w związku z dostawą kołowych transporterów opancerzonych dla Sił Zbrojnych RP” została przekazana do WZE przez MG (DOF) z prośbą o jej przesłanie zagranicznemu dostawcy, w celu przygotowania propozycji negocjacyjnej. Termin złożenia oferty określono na dzień 15 września 2008 r.

Propozycja negocjacyjna HONEYWELL wpłynęła do MG w dniu 12 września 2008 r. W propozycji negocjacyjnej zagraniczny dostawca zaproponował 11 bezpośrednich ZO o łącznej wartości offsetowej 34,5 mln euro.

W dniu 16 września 2008 r. Grupa robocza do oceny propozycji negocjacyjnej HONEYWELL, powołana przez Dyrektora DOF dokonała oceny spełnienia wymogów formalno-prawnych nadesłanej przez HONEYWELL propozycji negocjacyjnej, sporządzając na tę okoliczność protokół, w którym stwierdziła, iż w celu rozpoczęcia negocjacji z HONEYWELL, zmierzających do zawarcia umowy offsetowej, propozycja zagranicznego dostawcy wymaga uzupełnienia.

W dniu 23 września 2008 r. Minister Gospodarki wystąpił do HONEYWELL o uzupełnienie propozycji negocjacyjnej.

W dniu 21 stycznia 2009 r. powołany został, Zarządzeniem Nr 3 Ministra Gospodarki, Zespół do przeprowadzenia negocjacji mających na celu przygotowanie umowy offsetowej z HONEYWELL, w skład którego weszli przedstawiciele MG, MON, Ministerstwa Skarbu Państwa, kancelarii prawnej oraz przedstawiciel Służby Wywiadu Wojskowe-

⁵⁸ Dz. U. Nr 251, poz. 1845.

go⁵⁹. Negocjacje, prowadzone w oparciu o Instrukcję, będącą Załącznikiem do ww. Zarządzenia, trwały od dnia 23 czerwca 2009 r. do dnia 29 października 2010 r. W tym czasie odbyło się 13 spotkań.

W trakcie negocjacji, w części dotyczącej specyfikacji ZO, odbyło się 8 spotkań konsultacyjnych z przedstawicielami offsetobiorcy (WZE). W dwóch z nich dodatkowo uczestniczyli, w charakterze ekspertów, przedstawiciele Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz przedstawiciele Dowództwa Wojsk Lądowych Sił Zbrojnych RP.

Projekt umowy został parafowany w dniu 10 grudnia 2010 r. przez przedstawiciela strony polskiej i przedstawiciela HONEYWELL. Wcześniej, w dniu 8 grudnia 2010 r., WZE parafowały specyfikację wynegocjowanych ZO.

W dniu 5 stycznia 2011 r. parafowany projekt umowy offsetowej otrzymał pozytywną opinię KUO. Umowa offsetowa, zawarta na 8 lat, została podpisana w dniu 11 lutego 2011 r.

W ocenie NIK przedstawione powyżej kalendarium wskazuje na dochowanie przez MG (DOF) należytej staranności przy negocjowaniu umowy offsetowej z HONEYWELL.

9.2. Zdaniem NIK przedmiot ZO zawartych w umowie z HONEYWELL spełnia oczekiwania stawiane przed tego typu zobowiązaniami, w ramach zawieranych przez Skarb Państwa umów offsetowych⁶⁰.

Bezpośrednie ZO zagranicznego dostawcy ulokowane w WZE (o łącznej wartości offsetowej 49,5 mln euro) obejmują bowiem nieodpłatne przekazanie przez offsetodawcę na rzecz offsetobiorcy wartości niematerialnych i prawnych związanych z produkcją elementów systemu nawigacji lądowej TALIN, dotyczących:

- czujnika VMS (ZO Nr HW 1A) – wartość offsetowa 12,2 mln euro, mnożnik z przedziału (4,0-5,0), termin realizacji do dnia 29 marca 2012 r.;
- pulpitu DCDU (ZO Nr HW 1B) – wartość offsetowa 28,2 mln euro, mnożnik z przedziału (4,0-5,0), termin realizacji do dnia 29 marca 2013 r.;
- bloku INU (ZO Nr HW 1C) – wartość offsetowa 9 mln euro, mnożnik z przedziału 4,0-5,0), termin realizacji do dnia 29 marca 2016 r.

Nieodpłatny transfer technologii ww. elementów systemu nawigacji obejmuje przekazanie dokumentacji technicznej, wykonawczej i serwisowej, a także specjalistycznej aparatury testującej wraz z oprogramowaniem. Obwarowany jest on także koniecznością zawarcia stosownych umów dotyczących praw własności intelektualnych związanych z produkcją i marketingiem na zasadach wyłączności na terytorium RP, włączając w to prawa do wszelkich przyszłych ulepszeń i modyfikacji produktów i technologii ich wytwarzania. WZE uzyskało także prawo do użytkowania tzw. kodów źródłowych, tak aby przy ich użyciu dokonywać odpowiednich zmian i korekt w oprogramowaniu, umożliwiających zastosowanie systemu TALIN w innych platformach dostarczanych na potrzeby Sił Zbrojnych RP.

Powyższe warunki, zdaniem NIK korzystniejsze niż w przypadku np. umowy licencyjnej WZM z PATRIA, stwarzają WZE szansę na rozwój firmy oraz wdrożenie perspektywicznych wyrobów i technologii.

Ostatnie zobowiązanie (ZO Nr HW 1D) – o wartości offsetowej 0,1 mln euro, mnożniku z przedziału (1,0-2,0), z terminem realizacji do dnia 29 marca 2014 r. – dotyczyło wsparcia marketingowego.

⁵⁹ Skład Zespołu został zmieniony: Zarządzeniem Ministra Gospodarki Nr 9 z dnia 5 marca 2009 r. oraz Zarządzeniem Nr 1 z dnia 20 stycznia 2010 r.

⁶⁰ Szerzej patrz także pkt 6 *Wystąpienia*.

Do czasu zakończenia kontroli, w ramach umowy z HONEYWELL, nie upłynął termin realizacji żadnego z ww. ZO. Odnosząc się do aktualnego stopnia zaawansowania realizacji harmonogramu zobowiązań offsetowych ulokowanych przez HONEYWELL w WZE Prezes Spółki⁶¹ stwierdził, że w przypadku tych o najbliższych terminach realizacji, tj. ZO HW 1A i HW 1B, nie występują zagrożenia w ich dotrzymaniu.

NIK pozytywnie ocenia aspekt ekonomiczny dotychczasowej współpracy WZE z HONEYWELL, której efektem są dostawy Spółki dla WZM i innych odbiorców systemów nawigacji z rodziny TALIN, a także jej korzystny wpływ na aktualną sytuację ekonomiczno-finansową offsetobiorcy. Łączna wartość sprzedaży brutto przez WZE systemów nawigacyjnych w latach 2005–2011 wyniosła 117 mln zł i w 85% związana była z programem KTO (334 szt.). W okresie tym postępowala stopniowa polonizacja wyrobu TALIN 3000 – od 0,2% w 2005 r. do 17,1% w 2011 r. Podstawowym wsadem zagranicznym dla WZE pozostaje zakup komponentu INU (najdroższego elementu systemu nawigacyjnego).

Zdaniem Izby działania podejmowane przez MG (DOF) w ramach umowy offsetowej z HONEYWELL, a także przedmiot ZO ostatecznie w niej zawartych, świadczą o odpowiednim wykorzystaniu przez Ministra Gospodarki doświadczeń płynących z realizacji wcześniej podpisanych umów offsetowych, w tym m.in. z PATRIĄ i OTO MELARĄ.

10. NIK pozytywnie ocenia sposób wykonania przez Ministra Gospodarki wniosków pokontrolnych, skierowanych przez Izbę pod adresem MG, po kontroli realizacji zobowiązań offsetowych wynikających z kontraktu na zakup samolotów F-16⁶². Zdaniem Izby podjęcie przez Ministerstwo zalecanych działań – adresowanych w szczególności do umowy offsetowej z LMC, ale mających także zastosowanie do pozostałych z nich⁶³ – pozwoliło na weryfikację sposobu wypełnienia ZO w odniesieniu do umów z PATRIĄ i OTO MELARĄ.

Niezależnie od powyższego, w ocenie NIK, przygotowane przez MG propozycje zmian w *ustawie offsetowej* we właściwy sposób łączą konieczność dostosowania przepisów w tym obszarze do prawa i praktyki Unii Europejskiej z jednoczesnym utrzymaniem (na zmienionych zasadach) możliwości zastosowania tego instrumentu polityki przemysłowej w procesie restrukturyzacji i modernizacji polskiej gospodarki, w tym w szczególności sektora obronnego. Działanie to, zdaniem Izby, wydaje się celowe i uzasadnione zwłaszcza w warunkach spowolnienia wzrostu gospodarczego i ograniczenia wydatków budżetowych (w tym MON na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego), będących konsekwencją obecnego kryzysu.

Celem nowelizacji *ustawy offsetowej* jest zmiana krajowych regulacji tego obszaru w takim zakresie, aby nasze wewnętrzne przepisy odpowiadały postanowieniom TFUE⁶⁴, a konkretnie zasadom stosowania art. 346. Koniecz-

⁶¹ Pismo z dnia 11 stycznia 2012 r.

⁶² Pismo: P/08/50 KGP/41019-1/08 z dnia 17 czerwca 2009 r.

⁶³ Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. Minister Gospodarki zawarł 17 umów offsetowych z zagranicznymi dostawcami. Ich łączna wartość offsetowa wynosi 7 mld USD (w przypadku 6 umów podpisanych w tej walucie); 1,3 mld euro (odpowiednio 10 umów) i 751 mln zł (jedna umowa).

⁶⁴ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej - Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

ność ta wynika z kolei z faktu wejścia w życie postanowień dyrektywy obronnej 2009/81/WE⁶⁵. W związku z tą dyrektywą, Komisja Europejska wydała pod koniec 2010 r. wytyczne dotyczące offsetu, zgodnie z którymi praktyki offsetowe bez względu na to, czy mają charakter cywilny, czy wojskowy, bezpośredni lub pośredni, stanowią restrykcyjne środki sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa UE. Dyskryminują bowiem wykonawców z pozostałych państw członkowskich i zakłócają swobodny przepływ towarów i usług.

W konsekwencji w przypadku zamówień obronnych zastosowanie offsetu można uzasadnić jedynie na podstawie derogacji przewidzianej w art. 346 TFUE, czyli w każdym przypadku należy udowodnić, że jest on konieczny w celu ochrony podstawowego interesu bezpieczeństwa.

Pomimo tych rygorystycznych uwarunkowań zewnętrznych, w ocenie NIK, w Ministerstwie Gospodarki udało się stworzyć projekt ustawy, który umożliwia dalsze stosowanie offsetu, zgodnie z prawem UE. Zgodnie z wyjaśnieniami MG (DOF)⁶⁶ projekt *ustawy offsetowej* był konsultowany z Komisją Europejską podczas kilku spotkań bilateralnych. Jej przepisy przygotowane zostały ponadto z uwzględnieniem ramowych zasad i wytycznych dotyczących stosowania offsetu przy zamówieniach w obszarze obronności i bezpieczeństwa, zawartych w Kodeksie Postępowania w Zakresie Offsetu, przygotowanym przez Europejską Agencję Obrony, do której przystąpiła Polska.

Najważniejsze zmiany zawarte w projekcie znowelizowanej *ustawy offsetowej* dotyczą m.in.:

- uchylecia klauzuli dotyczącej wykazu uzbrojenia, którego zakup jest objęty obowiązkiem zawarcia umowy offsetowej;
- zniesienia pułapu 5 mln euro, który zobowiązywał automatycznie do zawarcia umowy offsetowej – obecnie przesłanką obowiązku zawarcia umowy offsetowej będzie realizacja zamówienia, stosownie do art. 346 ust. 1 TFUE, niezależnie od wartości umowy dostawy;
- wprowadzenia klauzuli ochronnej dla niezakłócania funkcjonowania europejskiego rynku uzbrojenia wskazującej, iż umowa offsetowa zapewnia realizację podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa, zgodnie z art. 346 TFUE;
- rezygnacji z realizacji offsetu pośredniego;
- uchylecia stosowania mnożników offsetowych;
- wprowadzenia rozwiązania, że decyzję o zasadności zawarcia umowy offsetowej, w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa, będzie podejmował Minister Gospodarki, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, po uzyskaniu opinii Komitetu;
- zapewnieniu ochrony kontrwywiadowczej i antykorupcyjnej – w opiniowaniu umów offsetowych będzie uczestniczył m.in. przedstawiciel Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, a w pracach Komitetu przedstawiciel Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

⁶⁵ Dyrektywa Parlamentu i Rady z dnia 13 lipca 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 zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE - Dz. Urz. z 2009 r. L 216/76.

⁶⁶ Pismo z dnia 21 lutego 2012 r.

Z powodu wyborów parlamentarnych rozpatrzenie projektu ustawy odłożono do decyzji nowego rządu. W dniu 26 sierpnia 2011 r., Sekretarz Rady Ministrów poinformował Ministra Gospodarki, że wykonując dyspozycję Prezesa Rady Ministrów, zwraca projekt ustawy zaznaczając, iż niemożliwe jest zakończenie prac ustawodawczych.

W trakcie kontroli Minister Gospodarki oczekiwał na włączenie przez zespół planowania prac legislacyjnych rządu projektu ustawy offsetowej na listę projektów aktów prawnych do rozpatrzenia w trybie pilnym.

Zdaniem NIK wyniki kontroli realizacji umów offsetowych z PATRIĄ i OTO MELARĄ oraz proces negocjacji umowy z HONEYWELL potwierdzają słuszność zaproponowanych przez MG (DOF) rozwiązań w ramach projektu nowelizacji ustawy offsetowej. Powyższa ocena Izby dotyczy w szczególności całkowitej rezygnacji z pośrednich ZO oraz mnożników offsetowych, a także większego zaangażowania MON w proces zawarcia umowy offsetowej. NIK wyraża pogląd, że ich przyjęcie pozwoli na wypełnienie przez mechanizm offsetu w sposób pełniejszy stawianych przez nim oczekiwań, polegających na kompensowaniu wydatków ponoszonych przez nasz kraj na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego wymiernymi korzyściami w kategoriach ekonomicznych, technologicznych i społecznych.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania, w ocenie NIK, istotnego znaczenia nabiera sprawne dokonanie procesu nowelizacji ustawy offsetowej na etapie rządowym.

11. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) Kontynuowanie – z aktywnym wykorzystaniem bieżącej analizy stanu dotychczasowej realizacji umów offsetowych z PATRIĄ i OTO MELARĄ oraz osiągniętych w jej ramach efektów – negocjacji z obydwoma zagranicznymi dostawcami, zmierzających do uzyskania gwarancji wykonania przez nich wszystkich wcześniej uzgodnionych zobowiązań offsetowych lub rozważenie celowości ich dalszej modyfikacji pod kątem:
 - naprawy aktualnej niekorzystnej sytuacji w tym zakresie (w szczególności w odniesieniu do bezpośrednich ZO w ramach umowy z PATRIĄ, a zwłaszcza zapewnienia możliwości kontynuacji produkcji KTO po 2013 r. i zabezpieczenia tym samym dalszych perspektyw rozwojowych WZM);
 - maksymalizacji korzyści ekonomicznych dla offsetobiorców, płynących z zastosowania mechanizmu offsetowego;
 - podniesienia efektywności wykorzystania tego instrumentu polityki gospodarczej, w szczególności bezpośrednich ZO dotyczących transferu technologii, w procesie restrukturyzacji spółek przemysłowego potencjału obronnego w ramach aktualnych oraz przyszłych programów restrukturyzacyjnych dotyczących tego sektora.
- 2) Doskonalenie, na bazie doświadczeń płynących z dotychczasowej realizacji umów z PATRIĄ i OTO MELARĄ, w odniesieniu do pozostałych umów offsetowych, odpowiednich działań organizacyjnych zmierzających do kontynuowania skutecznego wykorzystania mechanizmu offsetowego, w drodze:

- zacieśniania praktycznej współpracy MG z MON przy określaniu warunków przyszłych przetargów na dostawy sprzętu wojskowego na potrzeby Sił Zbrojnych RP mogących skutkować zawarciem umowy offsetowej w celu: wspólnego zdefiniowania zakresu ewentualnej polonizacji zamawianych wyrobów, zwiększenia roli mechanizmu offsetowego jako kryterium wyboru dostawcy, a także doprowadzenia do sytuacji, w której przedstawiciele obydwu resortów na zasadach pełnej wzajemności i równości uczestniczyć będą w pracach zespołów negocjujących umowy dostawy oraz umowy offsetowe;
- upowszechnienia rzetelnej wiedzy na temat offsetu i przepisów regulujących tę kwestię na gruncie prawodawstwa unijnego i krajowego (z odpowiednim uwzględnieniem planowanych i prowadzonych aktualnie prac legislacyjnych) wśród wszystkich potencjalnych uczestników tego procesu, w tym w szczególności offsetobiorców;
- doskonalenia funkcjonujących w MG (DOF) działań i procedur towarzyszących przygotowaniu, kwalifikowaniu, negocjowaniu przedmiotu i harmonogramu realizacji poszczególnych zobowiązań offsetowych, a także monitorowaniu, nadzorowaniu oraz kontroli stanu ich realizacji, pod kątem weryfikacji realności wykonania planowanych przedsięwzięć oraz zapewnienia ich kompleksowego wypełnienia, m.in. poprzez doprowadzenie do odpowiedniego uwzględnienia zapisów specyfikacji ZO z umowy offsetowej w umowie biznesowej, w celu właściwego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa oraz poszczególnych offsetobiorców;
- doprowadzenie do szybkiego zamknięcia (na etapie rządowym) procesu legislacyjnego związanego z nowelizacją *ustawy offsetowej*.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1⁶⁷ *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Premiera o przekazanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*⁶⁸, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Premierowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK*⁶⁹ – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

(-) Marian Cichosz

Wiceprezes NIK

⁶⁷ W związku z art. 2 *ustawy o zmianie ustawy o NIK*, w niniejszym postępowaniu kontrolnym zastosowanie znajdują przepisy ustawowe w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 czerwca 2012 r., tj. do dnia wejścia w życie ww. ustawy.

⁶⁸ Jw.

⁶⁹ Jw.