

СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ПРИЛАГАНЕТО НА ОФСЕТА ПРИ СДЕЛКИ С ОТБРАНИТЕЛНИ ПРОДУКТИ

проф. дин д.н. (Национална сигурност) инж. Венелин Терзиев
полк. доц. д-р Николай Ничев

Национален военен университет „Васил Левски“ – Велико Търново

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE APPLICATION OF THE OFFSET IN TRANSACTIONS WITH DEFENSE PRODUCTS

Prof. Dipl. Eng. Venelin Terziev, D.Sc.
Colonel Assoc. Prof. Nikolay Nichev, PhD.

Vasil Levski National Military University – Veliko Tarnovo, Bulgaria

Abstract: *The paper presents a comparative analysis of the application of offset transactions regarding defense products. The analyses of the legislation in the Republic of Bulgaria provide important conclusions on the influence of the contemporary trends and leading principles in policy and law.*

Keywords: *offset transactions, government procurement, code of conduct, defense procurement*

Въведение

Офсетът е забранен по силата на Споразумението за държавни поръчки на Световната търговска организация в близо 45 страни [7]. Споразумението за държавни поръчки определя офсета като „мерки, използвани за насърчаване на местното развитие или подобряване на балансовите сметки, лицензиране на технологии, инвестиционни изисквания, за борба с търговията или подобни изисквания“. Въпреки това се приемат някои изключения за развиващите се страни, присъединили се към Споразумението за държавни поръчки, офсетът може да се договаря във фази на квалификацията на офертите, доколкото те не се смятат като критерии за възлагане. Поръчките могат да бъдат изключени от обхвата на Споразумението за държавни поръчки и по този начин се забранява офсета, ако е необходимо правителството да защити националните си интереси и сигурността. С изключване от споразумението тези процеси могат да обхванат офсетните сделки. Последното изключение се използва от повечето страни по договора за обявяване на обществените поръчки и сключване на офсетни сделки с отбранителни продукти.

Страните от Европейския съюз също са обвързани от договорите на ЕС, с директивите, одобрени в Парламента на ЕС и Съвета на ЕС. Общите правила за обществени поръчки забраняват офсетните сделки, но по чл. 296 изключенията са включени в Договора за създаване на Европейската общност [1]. Член 296 гласи, че дадена страна „може да предприеме такива мерки, каквито счита за необходими за защитата на основните интереси на своята сигурност, които са свързани с производството или търговията с оръжия, боеприпаси и военни материали“.

Това позволява на държавите да имат военна дерогация за поръчки от общата рамка на обществените поръчки и да се помисли за използването на механизми като компенсации, стига те да не засягат конкуренцията по граждански пазари. Дерогацията е допустима съгласно член 296 и се използва широко от държавите-членки като начин да се използват офсетните сделки в сектора на сигурността и отбраната. Европейската агенция по отбраната [2] е разработила необвързващ кодекс за поведение по отношение на офсетите [8], приложим за офертите, които попадат в обхвата на дерогацията по член 296.

СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ПРАВНАТА УРЕДБА НА ОФСЕТНИТЕ СДЕЛКИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Офсетните сделки в ЕС зависят от характеристиките на възлагане на обществени поръчки, които могат да се разделят най-общо на три категории:

- Осигуряване на военно оборудване за целите на сигурността и свързаните с тях граждански услуги и дейности. В този случай офсетите се възприемат като дискриминационни практики.

- Осигуряване на военна техника, която не изисква специални правила за защита на основните интереси на сигурността, или военно оборудване за целите на сигурността и свързани с тях услуги и дейности. Ако се използват офсетни сделки, държавите-членки трябва да гарантират, че те са в съответствие с директивата и правилата на Договора. Това означава, че офсетите не трябва да бъдат част от критериите за възлагане, тъй като те трябва да бъдат свързани с предмета на договора. Европейската комисия не одобрява тези офсетни сделки, тъй като те биха могли отрицателно да повлияят върху конкуренцията на други пазари.

- Осигуряване на военна техника, която изисква специални правила за защита в областта на сигурността. Офертите попадат в обхвата на изключението, разрешено от Член 296, като се дава възможност на държавите-членки да използват практики, които не са подравнени с политиката за вътрешния пазар на ЕС. Това включва използването на офсети. Въпреки това държавите-членки трябва да гарантират, че те не вредят на конкуренцията в областта на гражданските пазари. Кодексът за поведение при офсетите [8] се отнася за този случай и изисква от участващите държави-членки да разпространяват и съобщават обща информация за възлагане на обществени поръчки и свързаните с тях офсетни договорености. Европейската комисия насърчава използването на офсетни сделки единствено за развитие на колективната отбрана на ЕС и на технологичната и индустриална база на ЕС.

В законодателствата на повечето от държавите не съществува специален закон, уреждащ материята, свързана с офсет политиката [3]. Такъв специален закон за офсет поръчките действа в Полша и урежда сключването, правата и задълженията на страните в особен вид компенсационни споразумения, наречени офсет споразумения [6]. В по-голяма част от държавите – Чехия, Унгария, Австрия и Словения, офсет договорите са правно регламентирани в националните закони за обществените поръчки. Законодателствата на Република Литва, Чехия, Турция, Гърция са пример за подзаконова уредба на офсет материята. В Литва действа Наредба за одобрение на процедурата на компенсация при покупка на оръжие, амуниции, експлозивни и други стоки, използвани за военни цели, а в Чехия – Наредба за офсет програмите. В Турция е в сила Директива за прилагане на офсет сделки. Правната уредба на офсетните сделки в Гърция се основава на подзаконов нормативен акт – Президентски декрет. В голяма част от държави се издават индивидуални административни актове с цел конкретизация на уредбата на законово или подзаконово ниво. В Литва въпросите на офсета са

детайлно уредени в заповед на Министъра на икономиката за одобрение на правилата за компенсация при покупка на оръжие, амуниции, експлозиви и други стоки, използвани за военни цели, статута и състава на Комисията по въпросите на компенсацията при покупка на оръжие, амуниции, експлозиви и други стоки, използвани за военни цели. В Чехия е издадена заповед на Министъра на промишлеността и търговията за осъществяването на офсет програми. В някои от държавите – Унгария, Дания, Словения, Гърция, са приети актове като: общи правила, ръководни принципи, препоръки и т.н., които имат по-скоро препоръчителен, отколкото задължителен характер.

В България няма специален закон за офсета. Тази дейност попада в сферата на действие на Закона за обществените поръчки (ЗОП), който регламентира основните принципи, условията и реда за тяхното възлагане. Обществените поръчки по чл. 13, ал. 3 от Закона за обществените поръчки се регламентират на подзаконово ниво в Наредба по чл. 13, ал. 3 от Закона за обществените поръчки (ЗОП) за критериите и реда за определяне на основни национални интереси в областта на сигурността и отбраната по смисъла на чл. 346 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и реда за сключване на договори приета с Постановление №180 от 22 август 2013 г. С тази Наредба се отменя действащата до този момент Наредба за условията и реда за възлагане на специални обществени поръчки, приета с Постановление на Министерския съвет № 233 от 3 септември 2004 г. [4].

В своите законодателства повечето от изследваните държави предвиждат срокове, в които следва да се изпълнят офсет задълженията. В една част от държавите срокът е нормативно лимитиран в определени граници. В Полша максималният срок за изпълнение на офсет споразумението е посочен в член 12 от Закона за офсет и той не може да бъде по-дълъг от 10 години. В Чехия офсет програмата трябва да бъде изпълнена в срок от 5 до 10 години, като срокът започва да тече от деня на сключване на договора. В Литва този срок не трябва да надвишава 10 години, като най-малко 50% от поетите компенсаторни ангажименти трябва да бъдат изпълнени през първите 5 години. В Словения задълженията по офсет програмата трябва да бъдат изпълнени от 1 до 5 години след подписването на договора, като срокът може да бъде увеличаван в строго определени случаи. В Гърция е желателно срокът за изпълнение на офсетното споразумение да съвпада с договорения за изпълнение на основната сделка срок, освен ако не е уговорено друго.

В други страни срокът се предвижда в договора. Пример за това е Австрия, където срокът за изпълнение на офсет задълженията се определя изцяло договорно. Към тази група попада и България като офсетното споразумение съдържа програма, срок и схема за изпълнение на компенсаторните (офсетните) задължения.

С оглед особеното значение на офсет договорите, законодателствата на някои държави упълномощават точно определени органи да решават въпросите, свързани с офсета. В част от държавите се създават специализирани органи. Техните функции са изцяло свързани дейностите по офсета. Такива страни са Полша, Унгария, Словения, Австрия, Гърция, Чехия и Литва. В останалите държави – Дания и Турция, няма подобен орган със специализирани функции. Всички дейности по офсета се възлагат като допълнителни правомощия на държавни органи. Компетентните орган по офсетните сделки в различни държави са показани в Таблица № 1.

Таблица № 1. Компетентни орган по офсетните сделки

Държава	Компетентен орган
Австрия	Федералното министерство на икономиката и заестостта и Федералното министерство на отбраната. Създадени са и специализирани консултационни органи – Съвет по офсетни сделки и Платформа “Офсетни сделки”.
Белгия	Министерство на икономиката
България	Министерство на икономиката
Бразилия	Офсетен комитет
Гърция	Отдел „Офсетни сделки” към Генералната дирекция по въоръжението на МО
Дания	Агенцията за търговия и индустрия към Министерството на бизнеса и индустрията. Под юрисдикцията на Агенцията е създадена Консултативната група за индустриално сътрудничество, за да оценява и прави препоръки относно предложените споразумения за индустриално сътрудничество.
Индия	Съвет по отбранителна аквизиция
Испания	Няма специализиран орган
Канада	Няма специализиран орган
Кувейт	Офсетен департамент оглавяван от Министъра на финансите на Кувейт
Литва	Комисия по въпросите на офсета при покупка на оръжие, амуниции, експлозиви и други стоки, предназначени за военни цели анализира и оценява приложението за офсет и прави предложения до Министерството на икономиката. Председател на Комисията е министърът на икономиката.
Малайзия	Няма специализиран орган
Обединени арабски емирства	Офсетна група
Полша	Специализиран орган е Комисията по офсет споразуменията. Комисията действа съобразно с нарежданията и предписанията на министъра на икономиката.
Португалия	Независима правителствена агенция под егидата на Министерството на икономиката
Словения	Работна група по офсет. Работната група има постоянни и непостоянни членове. Към първата група се отнасят представителите на Министерството на икономическите връзки и развитието, Министерството по икономическите въпроси, Министерството на финансите, Министерството на отбраната и Търговската камара на Словения. Непостоянни членове са доставчиците, които кандидатстват за получаване на одобрение за изпълнението на поетите офсет задължения.
Турция	Отговорен орган по оценяване, възлагане и контрол над офсетните споразумения е Подсекретарията на военната индустрия.
Унгария	Координационна служба за офсет, която е отдел към Министерството на икономиката и транспорта и се контролира от Дирекция „Офсет“ към същото министерство.
Чехия	Министерството на промишлеността и търговията, ресорният министър и Офсет комисия за осъществяване на компенсационните схеми.
Швеция	Няма специализиран орган
Филипини	Филипинска държавна външнотърговска корпорация
Финландия	Офсетен комитет към Министерството на търговията и промишлеността

Важен ресурс за постигане на поставените цели пред офсета е присъствието на надзорен орган, който да следи за изпълнението на офсетния договор, да извършва одити и да предоставя информация на държавата-вносител. Не всичките страни имат организации, които могат да произведат висококачествен и независим одит на из-

пълнението на офсетните споразумения и в края да отговорят на въпроса как офсетните оправдават възложените им надежди.

Някои национални законодателства предвиждат система за отчитане изпълнението на офсет задълженията и надзор за изпълнението на офсет споразумение. Така например в Полша надзорът за изпълнението на офсет споразуменията се упражнява от Министъра на икономиката. Сключването на споразумение с чуждестранен доставчик и потвърждението за изпълнението му се одобряват от Министерския съвет. Министърът на икономиката изготвя годишен доклад относно изпълнението на офсет споразумението от чуждестранния доставчик и го представя на Министерски съвет в определен срок. Министърът на икономиката има право да изисква по всяко време информация от чуждестранния доставчик и от офсет получателя относно изпълнението на офсет задълженията. Министърът на икономиката има право да извършва проверка за правилното изпълнение на договора, като може да се запознава с различните финансови и търговски документи, свързани с предмета на офсет задълженията.

В Унгария изпълнението на задълженията по офсет договори се следи от отдел „Координационен център за офсет“ към Министерството на икономиката и транспорта. Дейността на Координационния център се осъществява под контрола на Дирекция „Офсет“ към същото министерство. Информация за изпълнението на задълженията се подава в Координационния център в съответната форма. Координационният център преценява заявката, подадена от доставчика или от посочената от него компания, и при констатиране на недостатъци центърът уведомява заинтересованата страна и в тридесетдневен срок и тя е длъжна да ги отстрани. В Дания в споразумението за индустриално сътрудничество се включва план за изпълнение на задълженията. Доставчикът се задължава също да предоставя годишен доклад за изпълнение на клаузите на сключеното споразумение.

В България съгласно чл. 15, ал 2 и 3 от Наредба по чл. 13, ал. 3 от Закона за обществените поръчки (ЗОП) за критериите и реда за определяне на основни национални интереси в областта на сигурността и отбраната по смисъла на чл. 346 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и реда за сключване на договори [4] възложителят на договора и Министърът на икономиката и енергетиката могат по всяко време да изискват от изпълнителя и офсет получателя информация относно изпълнението на офсетните задължения, както и да извършват проверки на финансовата и търговската документация, удостоверяваща изпълнението им. Възложителят и Министърът на икономиката и енергетиката информират ежегодно с доклад Министерския съвет за изпълнението на договора и на офсетното споразумение.

АНАЛИЗ НА ОПИТА НА ДЪРЖАВИТЕ-ВНОСИТЕЛКИ НА ОТБРАНИТЕЛНИ ПРОДУКТИ В ОБЛАСТТА НА ОФСЕТА

Основната цел за развитието на националните отбранителни индустрии е защитата на националните интереси в областта на сигурността и отбраната, като най-голямо място се отрежда на запазване или развитие на съществуващи или създаване на нови способности на националните въоръжени сили. Тази цел се постига чрез използване на държавни практики за закупуване на отбранителни продукти, което е средство за принуда на чуждестранни доставчици на отбранителни продукти да инвестират средства в отбранително-технологичната индустриална база (ОТИБ) на страната-вносител (военен офсет) или в нейната гражданска промишленост (в случай, когато офсетът е косвен).

Съдържанието на офсетните задължения на доставчиците на отбранителните продукти зависи от нивото на икономическо развитие на страните-вносителки, це-

лите, които преследват те при осъществяването на подобни проекти, обема и обхвата на износа на отбранителни продукти. Страни с развита икономика и разполагащи със своя собствена военно-промишлена база (Великобритания, Франция, Швеция, Канада, Гърция, Южна Африка, Индия и др.) използват офсетната практика при внос на отбранителни продукти основно за развитие на собствената си военна продукция. Държавите, като Саудитска Арабия, Кувейт и Обединените арабски емирства, при търговията с отбранителни продукти най-често използват косвения офсет за осигуряване на приток на чуждестранни инвестиции, за развитие на националната си инфраструктурата и създаване на условия за цялостното развитие на собствената икономика.

Съвременният пазар на отбранителни продукти се характеризира с това, че държавите-вносителки не придобиват „масов” продукт. Въз основа на военния си опит те са склонни да променят тактическо-техническите характеристики на използваните отбранителни продукти и да ги адаптират за решаване на собствените си военни и политически цели. Това може да се дължи на: националните доктрини за използване на въоръжените сили; исторически установени отношения с граничещите държави; присъствието в региона на потенциални или реални конфликти с различен характер и интензивност; опит от участие в реални военни операции; географски особености; климатични особености; получаване на достъп до най-новите чуждестранни технологии, уникални системи и комплекси; възможност за увеличаване на оперативната съвместимост и да се повишат бойните възможности; насърчаване на международното сътрудничество, като например политическа солидарност, икономическа интеграция, съвместно участие в международни военни операции.

Въоръжените сили на страните-вносителки могат да разработят своя собствена тактика и стратегия за използване на отбранителните продукти, съществуващи на световния пазар. По този начин Обединените арабски емирати са разработили своя доктрина за използване на бойните танкове Leclerc, придобити от френската компания Nexter, също така са избрали двигател, различен от този, с който са комплектовани танковете Leclerc във френската армия.

Аквизицията на отбранителни продукти се осъществява с бюджетните средства и страната-вносител очаква да получи заедно с отбранителния продукт гарантирано техническо обслужване през целия срок на експлоатация на военната техника и въоръжение както по време на подготовката на личния състав, така и по време на реални военни операции. Това води до развитието на стратегическите технологии на територията на страната-вносител на техника и въоръжение и поддържането на необходимия производствен капацитет, за да се осигури адекватно ниво на обслужване и поддръжка и гарантирано доставяне на резервни части. Тези фактори, и съпътстващите ги увеличаване на трудовата заетост и развитие на националните икономики, обясняват характеристиките на търсенето на преки и косвени офсети от редица страни-вносителки на отбранителни продукти.

Възможностите на офсетните практики да създават положителен ефект и да подпомагат развитието на националните отбранителни технологично-индустриални бази могат да открият три основни перспективи [5]:

1. При наличие в държавата-купувач на напълно развити технологично-индустриални центрове офсетът може да бъде насочен към изследванията и технологиите и позволява на основния доставчик гъвкавост и свобода на избора на поддоставчик, като така му дава възможност за прилагане на най-съвременните практики за мениджмънт във веригата на поддоставките. Това ще подпомогне създаването на пан-европейска структура/мрежа от релевантни към отбраната, конкурентоспособни

в надевропейски мащаб, специализирани индустриални центрове (Centres of Excellence – CoE), при това без излишно дублиране на капацитети. Това важи особено за индиректния военен офсет, а самият офсет се явява като преходен инструмент за този етап от развитието на пазара.

2. При наличие в държава-купувач на развита индустрия, но с липсваща добре развита международна бизнес-мрежа (центрове кандидати), подходящ би бил офсет под формата на подпомагане на експорта, стажове и др. подобни форми.

3. В случай, че държавата-купувач не притежава индустрия със съответната развита експертиза (потенциални центрове) е много трудно офсетът да се използва за развитие и утвърждаване на конкурентоспособни в надевропейски мащаб, специализирани индустриални центрове в съществуващите ниши. При този вариант е възможно и вероятно офсетът да се насочи в направление на сътрудничество в изследванията и технологиите, при това по отношение на новопоявяващи се ниши в тази област [5].

В същото време в Европа активната практика за използване на офсета води до дублиране на функции в рамките на Европейската агенция по отбрана [2]. Индивидуалните офсетни програми са явяват като неефективни разходи за военни цели и отслабване на конкурентоспособността на европейската промишленост. Това принуждава Европа, особено страните-износители, да търси механизми за координация и баланс на офсетните изисквания, както и своевременно разработване и прилагане на алтернативни механизми на офсет за поддържане на баланса между интересите на купувачи и продавачи на отбранителни продукти.

В периода 2006-2009 г. Европейската агенция по отбрана [2] разработва редица документи в подкрепа на европейската политика за сигурност и отбрана, основни от които са: План за развитие на способностите, Европейска стратегия за отбранително-технологична и индустриална база, Европейска стратегия за изследвания и технологии. През декември 2007 г. Комисията на европейските общности също представя пакет от документи, свързани с отбранителната политика на съюза – Стратегия за по силна и по-конкурентоспособна европейска отбранителна промишленост, предложение за директива за обществени поръчки за отбранителна продукция и предложение за директива относно трансферите на отбранителна техника вътре в общността.

Задачите, които страните-вносителки на отбранителни продукти се опитват да решат с помощта на офсета, се променят и паралелно с тях се променят и техните стратегии на пазара. Някои държави като Сингапур и Тайван се стремят да подобрят конкурентоспособността си в определени ниши на световния пазар на отбранителни продукти и изграждат своя система за внос на отбранителни продукти по такъв начин, че закупуваните системи и технологии да допринесат за решаването на този проблем.

Редица държави, които вече имат силни позиции в някои ниши на пазара на военни продукти, използват офсета за поддържане на високо ниво на конкурентоспособност в тези области. Целите на страни като Швеция и Холандия са еволюирали от общ икономически план за развитие до конкретните задачи за укрепване на определени сектори на своите отбранително-технологични индустриални бази.

Правителствата на другите държави, например Бразилия, Индия и Индонезия, са мотивирани от реализацията на собствените си амбиции за утвърждаване като големи регионални сили, което ги подтиква да създават конкурентоспособна отбранителна промишленост. Това води до факта, че офсетът се използва от тези страни за получаване основно на подходящи технологии за цялостно развитие на националните отбранително-технологични индустриални бази. Също така трябва да се отбележи, че

сред участниците на пазара на отбранителни продукти са държави като Южна Корея, които са склонни да произвеждат широка гама от отбранителни продукти, за да бъдат представени във всички области на промишленото производство. Държави като Полша разчитат да използват програмите за офсет за възстановяване на собствената си унищожена отбранително-технологична индустриална база. Редица държави, основно Великобритания, виждат в офсета инструмент за създаване на глобална интегрирана система за производство на отбранителни продукти, в която националните фирми могат да организират цялостно производство на отбранителни продукти чрез производство на отделните компоненти на териториите на страните-партньори. В този случай основната задача за такива организации става затвърждаване на водещите позиции на компанията за сметка на разделението на пазара на отбранителни продукти между отделните производители по света, работещи на принципа на намаляване на разходите.

Заклучение

Анализът на националните нормативни документи показва, че уредбата на офсет споразуменията е преди всичко на подзаконово ниво. Забелязва се тенденция на преминаване от формулирането на ръководни принципи и политика на офсет към индивидуални административни актове. Формулирането на ръководните принципи е чрез актове, които имат официален, но не и нормативен характер – стратегии, доктрини и др., като формулираните в тях изисквания имат по-скоро препоръчителен, отколкото задължителен характер. С оглед на това се приемат подзаконовни нормативни актове, като наредби и индивидуални административни актове, издавани от Министъра на икономиката или други оторизирани органи. В тази светлина нормативната уредба на Република България съответства на очертаната световна тенденция.

Литература:

1. Договор за създаване на Европейската общност.
2. Европейска агенция по отбрана: <http://www.eda.europa.eu/>.
3. Кондева, А. и колектив, Офсетно законодателство в страните от Европейския съюз и НАТО. Законодателно проучване, С., 2004 г.
4. Наредба по чл. 13, ал. 3 от Закона за обществените поръчки (ЗОП) за критериите и реда за определяне на основни национални интереси в областта на сигурността и отбраната по смисъла на чл. 346 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и реда за сключване на договори, ДВ бр. 75 от 27.8.2013 г.
5. Николов, С. Офсетна политика – международен опит и предизвикателства пред Министерството на отбраната на Република България. Доклад на Международната конференция на Атлантическия Клуб в България „Развитие на офсетната политика в България”, Централен военен клуб, София, 2007
6. Станоева, М. Компенсаторни (офсетни) споразумения в отбраната на България и Полша: Сравнителен анализ. Икономически алтернативи, Издание на Университета за национално и световно стопанство, бр. 4, 2006 г.
7. Agreement on Government Procurement, <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_02_e.htm>, 07.10.2015
8. The Code of Conduct on defence procurement, <<http://www.eda.europa.eu/docs/documents/CoC.pdf>>.