
BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE



KONSOLIDACJA PRZEMYSŁOWEGO POTENCJAŁU OBRONNEGO W POLSCE. UWARUNKOWANIA, DYLEMATY I SZANSE

gen. dyw. w st. spocz. prof. dr hab. Bogusław PACEK
Akademia Obrony Narodowej

Abstract

This article attempts to assess the experience of American and European consolidation of the defence industry and to identify the essential factors that may affect such consolidation in Poland. Against this background, a draft assessment of previous activities to consolidate the defence industry in our country is being presented with original preliminary assessments and recommendations concerning the desired direction of further restructuring of this sector. Concentrating on companies from the defence sector is often perceived as the right reaction to achieve changes in the security environment, technological progress and a country's financial opportunities. The decision on the consolidation of the Polish defence industry, establishing control over the Polish Military Group by the State Treasury, is in line with the endeavours of NATO and European Union countries.

Key words – consolidation, defence industry, Polish Military Group, United States, NATO, European Union.

Wstęp

Konsolidacja przemysłowego potencjału obronnego¹ nie jest zjawiskiem jednorazowym i dotyczącym wyłącznie Polski. Decyzje o zasadniczych zmianach w organizacji przemysłu zbrojeniowego czy obronnego były, są i będą podejmowane w szeregu państw, a nawet w wymiarze regionalnym i globalnym. Konsolidacja postrzegana jest często jako racjonalny sposób reakcji na zmiany w środowisku bezpieczeństwa, rozwój technologiczny oraz możliwości finansowe państw. Decyzja o konsolidacji polskiego przemysłu obronnego poprzez utworzenie Polskiej Grupy Zbrojeniowej kontrolowanej przez Skarb Państwa wpisuje się w nurt działań po-

¹ Zgodnie z ustawą z 1999 roku o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej SZ RP przemysłowy potencjał obronny są to „zasoby materialne i niematerialne istniejące w przemyśle Rzeczypospolitej Polskiej, zabezpieczające potrzeby obronne państwa, w tym potrzeby Sił Zbrojnych RP, w uzbrojenie i sprzęt wojskowy”.

dejmowanych w innych państwach członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. Skupienie wokół Polskiej Grupy Zbrojeniowej spółek z sektora obronnego pozwoli na utworzenie skonsolidowanej struktury krajowego przemysłowego potencjału obronnego oraz będzie tworzyć korzystne warunki dla budowania silnej polskiej pozycji na międzynarodowym rynku zbrojeniowym. Ze względu na zróżnicowanie percepcji różnych środowisk politycznych, przemysłowych, naukowych czy wojskowych dotyczących ogólnej filozofii, sposobu, harmonogramu i oczekiwanych rezultatów konsolidacji przemysłowego potencjału obronnego w Polsce, pożądane wydaje się spojrzenie na ten problem z szerszej perspektywy. W niniejszym artykule podjęto próbę oceny doświadczeń amerykańskich i europejskich w zakresie konsolidacji przemysłowego potencjału obronnego oraz identyfikacji zasadniczych czynników, które mogą wpływać na taką konsolidację w Polsce. Na tym tle przedstawiono zarys oceny dotychczasowych działań podejmowanych w naszym kraju na rzecz konsolidacji przemysłu obronnego oraz sformułowano wstępne, autorskie oceny i rekomendacje w zakresie pożądanych kierunków dalszej restrukturyzacji tego sektora.

Istota konsolidacji amerykańskiego przemysłu zbrojeniowego

Ze względu na skalę i skutki działań konsolidacyjnych, punktem wyjścia do rozważań na ten temat, stała się konsolidacja amerykańskiego przemysłu zbrojeniowego i lotniczego podjęta po zakończeniu zimnej wojny. Jedną z najbardziej wnikliwych ocen, dokonaną z perspektywy dekady, zaproponowali amerykańscy naukowcy Eugene Gholz i Harvey M. Sapolsky w artykule *Restructuring the U.S. Defense Industry* opublikowanym w 1999 roku w periodyku *International Security*. Wskazując na skalę redukcji w przemyśle obronnym i siłach zbrojnych USA po zakończeniu zimnej wojny (ponad milion mniej miejsc pracy, ponad tysiąc zlikwidowanych firm i ponad sto rozwiązanych baz wojskowych), autorzy zwrócili uwagę na szersze uwarunkowania procesu dostosowania wielkości potencjału przemysłu obronnego do potrzeb wynikających z polityki bezpieczeństwa państwa. Konsolidacja oraz redukcja branży zbrojeniowej i lotniczej rozpoczęła się w USA od dialogu pomiędzy rządem a przedstawicielami przemysłu, w trakcie którego rząd jednoznacznie określił swoją filozofię postępowania i priorytety działań. W czasie tak zwanej „ostatniej wieczerzy” w 1993 roku ówczesny zastępca sekretarza obrony USA William Perry poinformował przedstawicieli największych amerykańskich koncernów zbrojeniowym, że rząd nie będzie w stanie utrzymać dotychczasowej wielkości zamówień i jedynym sposobem przetrwania dla przemysłu będzie konsolidacja wokół najsilniejszych na rynku graczy. Przedstawicielom sektora zbrojeniowego zezwolono na początku lat dziewięćdziesiątych na koncentrację kapitału, a w konsekwencji rząd USA zaakceptował zmniejszenie konkurencyjności w tym przemyśle. Była to świadoma decyzja, której konsekwencją miało być osiągnięcie kompromisu pomiędzy ekonomią skali a konkurencyjnością na rynku uzbrojenia.

Pół dekady później akceptacja Departamentu Obrony USA dla kolejnych przejęć czy fuzji była już mniejsza i niejednokrotnie strona rządowa oprostestowywała planowane przez przemysł zbrojeniowy konsolidacje. Jedną z wartych zauważenia tez sformułowanych przez Gholza i Sapolskiego jest ich obserwacja dotycząca politycznych mechanizmów podejmowania decyzji dotyczących przemysłu zbrojeniowego w USA po zakończeniu zimnej wojny. Otóż, o ile w okresie zimnej wojny decyzje w tym zakresie były podejmowane przede wszystkim przez pryzmat zagrożeń militarnych, o tyle z upływem lat od zakończenia konfrontacji na linii Wschód- Zachód kluczowym kryterium stawała się ochrona miejsc pracy w okręgach wyborczych senatorów i członków Kongresu USA. Takie podejście polityków skutecznie hamowało zmniejszanie bazy przemysłu zbrojeniowego i w konsekwencji utrzymywanie jej na poziomie nieadekwatnym do rzeczywistych potrzeb sił zbrojnych². Wielkość wewnętrznego rynku uzbrojenia USA, protekcjonizm i ochrona przed zewnętrzną konkurencją (w myśl zasady i prawa *buy American*) oraz wsparcie rządowe dla eksportu złagodziły skutki transformacji potencjału przemysłu obronnego USA w latach dziewięćdziesiątych oraz umocniły jego dominującą pozycję w skali globalnej.

Pierwsza dekada XXI wieku, w której prowadzone były długotrwałe operacje w Iraku i Afganistanie, sprzyjała utrzymaniu relatywnie stabilnej sytuacji w przemyśle zbrojeniowym. Wyraźny rozwój i wzrost zyskowności nastąpił natomiast w sektorze usług dla sił zbrojnych. Kryzys gospodarczy z 2008 roku oraz reorientacja amerykańskiej polityki bezpieczeństwa spowodowały poważne dyskusje na temat przyszłości amerykańskiego przemysłu zbrojeniowego. Jednym z poruszanych w nich wątków jest ponownie temat ochrony bazy przemysłu zbrojeniowego USA oraz konsolidacja w tym przemyśle. Analitycy przewidują kolejną „ostatnią wieczerzę” i impuls dla dalszych zasadniczych przewartościowań oraz konsolidacji w amerykańskim przemyśle zbrojeniowym i lotniczym. W opracowaniu analitycznym firmy konsultingowej AT Kearney *New Face of the A&D Industry: Victors, Victims and Survivors* oraz w szeregu artykułów publikowanych w periodykach fachowych podkreśla się nieuchronność zmian strukturalnych w przemyśle zbrojeniowym i lotniczym w obliczu znaczących redukcji budżetu wojskowego USA w nadchodzących latach. Zwycięzcami w kolejnej rundzie konsolidacji mają stać się duże firmy, które zainwestują w przynoszące znaczący zysk produkty i usługi oparte na wiedzy oraz innowacyjności. Ofiarami staną się mniejsze firmy (poddostawcy) dostarczające nieskomplikowane technologicznie komponenty dla firm – integratorów głównych systemów uzbrojenia. Przewiduje się natomiast, że losu tego nie podzielią małe firmy produkujące unikalne, zaawansowane technologicznie produkty³. Przy malejących zamówieniach ze strony Departamentu Obrony USA amerykański przemysł zbrojeniowy i lotniczy będzie musiał dążyć do rozszerzenia eksportu. Poważnie rozpatrywane jest także większe zaangażowanie firm sektora zbrojeniowego i lotniczego na rynku cywilnym.

² E. Gholz, H.M. Sapolsky, *Restructuring the U.S. Defense Industry*, w: *International Security* Vol. 24 No. 3 (Winter 1999/2000), s. 5–6.

³ Problematyka szerzej poruszana w przywoływanym opracowaniu analitycznym: B. Willen, R. Quimet, *New Face of the A&D Industry: Victors, Victims and Survivors*, A.T.Kearney, Inc. 2013.

Istota konsolidacji europejskiego przemysłu obronnego

Wysiłki na rzecz konsolidacji europejskiego przemysłu obronnego podejmowano w zdecydowanie trudniejszych warunkach niż miało to miejsce w przypadku przemysłu amerykańskiego. Rynek uzbrojenia w Europie jest nie tylko mniejszy niż ten w USA, ale dodatkowo podzielony na rynki poszczególnych państw. Konsolidacja przemysłowego potencjału obronnego poprzez przejmowanie przedsiębiorstw czy ich fuzje budzi w Europie dużo negatywnych emocji i wywołuje opór w środowiskach politycznych. Stąd też preferowana jest współpraca w ramach aliansów strategicznych czy bilateralnych i multilateralnych programów współpracy w odniesieniu do konkretnych systemów uzbrojenia (np. program *Eurofighter*). Zakres współpracy oraz konsolidacji przemysłu obronnego w Unii Europejskiej oraz europejskich państwach członkowskich NATO jest wyraźnie mniejszy niż w przypadku przemysłu zbrojeniowego i lotniczego USA. Według danych Europejskiej Agencji Obrony około 80% wydatków na zbrojenia ponoszonych jest wewnątrz państw członkowskich. Stare, autarkiczne nastawienie szeregu rządów europejskich do polityki zbrojeniowej powoduje rozproszenie i duplikację wysiłków w zakresie implementacji nowych technologii militarnych. Obrazowo opisuje tę sytuację Valerio Briani w opracowaniu *Armaments duplication in Europe. A quantitative assessment*, opublikowanym w lipcu 2013 roku przez Centrum Europejskich Studiów Politycznych w Brukseli. Uwzględniając zasadnicze klasy lądowych, morskich i powietrznych systemów uzbrojenia, Briani szacuje, że Europa posiada ponad trzykrotnie więcej linii produkcyjnych dla analogicznych systemów w stosunku do USA⁴. Rozproszenie i duplikacja wysiłków są szczególnie widoczne w odniesieniu do systemów uzbrojenia dla sił lądowych i morskich. Sytuacja dla systemów uzbrojenia sił powietrznych jest lepsza, co wynika z wcześniej podejmowanej w tym zakresie współpracy pomiędzy państwami europejskimi. W ocenie Brianiego europejski, podzielony przemysł obronny, zwłaszcza w segmentach wojskowych pojazdów lądowych będzie miał w perspektywie najbliższych lat problemy nie tylko z konkurencją na rynku globalnym, ale również z przetrwaniem na rynkach europejskich i krajowych. Działania Unii Europejskiej na rzecz ograniczenia barier na rynku uzbrojenia oraz zwiększenia zakresu współpracy państw członkowskich w zakresie nowych technologii wojskowych nie przekładają się jak na razie na wymierne korzyści. Spadek budżetów obrony w europejskich państwach NATO i państwach członkowskich Unii Europejskiej ma charakter stałego trendu od zakończenia zimnej wojny i wiele wskazuje na to, że taka niekorzystna sytuacja może utrzymać się w kolejnych latach. Przy rozproszeniu europejskiego potencjału przemysłu obronnego i jego fragmentacji, ogranicza to możliwości skutecznego konkurencji z amerykańskim przemysłem zbrojeniowym w wymiarze globalnym. Ze względu na aktualne i planowane redukcje budżetu obronnego USA firmy europejskiego przemysłu zbrojeniowego będą w perspektywie najbliższych lat mniej zarabiać na rynku amerykańskim. Oznacza to

⁴ V. Briani, *Armaments duplication in Europe: A quantitative assessment*, CPES Policy Brief No. 297, Centre for European Policy Studies, Brussels 16 July 2013, s. 3–4.

konieczność bardziej aktywnego poszukiwania odbiorców w Ameryce Łacińskiej, na Bliskim Wschodzie i w Azji⁵. Sytuację poprawia nieco większe w porównaniu z amerykańskim zaangażowanie czołowych firm europejskiego sektora obronnego na rynku cywilnym.

Apele o podjęcie politycznych decyzji umożliwiających konsolidację europejskiego przemysłu obronnego formułowane są przez wielu przedstawicieli świata polityki i biznesu. Były szef Europejskiej Agencji Obrony Nick Whitney stwierdził dosadnie, że „europejski sektor obronny potrzebuje ostatniej wieczerzy”. W ubiegłym roku inny wysokiej rangi przedstawiciel tej agencji określił współpracę jako jedyny sposób przetrwania europejskiego przemysłu obronnego. Sposób wymagający nie tylko woli, ale i odwagi politycznej. Nie można lekceważyć powyższych takich apeli, zwłaszcza w kontekście skutków zaniechań działań konsolidacyjnych. Brak zgody na fuzję z BAE wymusiło podjęcie przez EADS w 2013 roku decyzji o zwolnieniu 5800 pracowników (około 15% łącznej liczby jego pracowników w sektorach obronnym i kosmicznym) w czterech państwach⁶.

Należy równocześnie podkreślić, iż oczekiwania związane ze stworzeniem wspólnego europejskiego rynku uzbrojenia oraz działalnością Europejskiej Agencji Obrony powinny być co najmniej umiarkowane. Przy rocznym budżecie około trzydziestu milionów Euro w skali roku (30,53 mln Euro w 2012 roku) agencja może odgrywać jedynie rolę organu doradczego i wpierać dialog pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej w zakresie zdolności operacyjnych i współpracy w przemyśle obronnym. Nie sposób jednak oczekiwać, aby Europejska Agencja Obrony mogła w perspektywie najbliższej dekady w zauważalny sposób wpłynąć na konsolidację europejskiego przemysłu obronnego⁷.

Próbując dostrzec pewnego rodzaju wspólne uwarunkowania funkcjonowania i rozwoju przemysłu zbrojeniowego w USA i Europie, można zauważyć wyraźnie uwidaczniające się silne trendy redukcji budżetów obronnych oraz wzrost kosztów badań i rozwoju nowych generacji zaawansowanych technologicznie systemów uzbrojenia. Taka sytuacja może spowodować, że podmioty przemysłu zbrojeniowego będą mniej skłonne do samodzielnego inwestowania w przełomowe technologie militarne. Firmy zbrojeniowe mogą też ograniczać inwestycje w prace badawczo-rozwojowe, rozwój personelu badawczego lub odmawiać udziału w projektach rozwoju nowych generacji systemów uzbrojenia, jeśli uznają je za zbyt ryzykowne. Długofalowymi, negatywnymi konsekwencjami redukcji budżetów obronnych może być niezdolność przemysłu do zaspokajania potrzeb sił zbrojnych, wynikają-

⁵ D.J. Berteau i inni, *European Defense Trends 2012: Budgets, Regulatory Frameworks, and The Industrial Base*, A Report of the CSIS Defense-Industrial Initiatives Group, Washington D.C. December 2012, s. 45–46.

⁶ J.G. Neuger, *No „Last Supper” for EU Armsmakers Amid National Blinders*, December 10, 2013, dostępne z: <http://www.bloomberg.com/news/2013-12-11/no-last-supper-for-eu-armsmakers-amid-national-blinders.html>.

⁷ *Annual 2012 Report*, European Defence Agency, Publications Office, Brussels 2013, s. 21–22.

cych ze zmian w środowisku bezpieczeństwa⁸. Zauważalna staje się dywersyfikacja obszarów działalności firm sektora obronnego USA i Europy Zachodniej. Wśród stu największych firm zbrojeniowych w 2012 roku wymienianych w zestawieniu Sztokholmskiego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI) tylko trzy zajmowały się wyłącznie produkcją uzbrojenia. Udział produkcji uzbrojenia w ogólnej sprzedaży dziesięciu największych firm był zróżnicowany. Dla Boeinga sprzedaż uzbrojenia w wysokości 27,61 mld USD w 2012 roku stanowił 34% ogólnej sprzedaży, a dla Airbus Group (występującej w 2012 rok pod nazwą EADS) sprzedaż uzbrojenia w wysokości 15,4 mld USD stanowiła 21% ogólnej sprzedaży⁹.

Cechą wspólną dla amerykańskich i zachodnioeuropejskich firm sektora obronnego jest filozofia przetrwania w warunkach kryzysu ekonomicznego i malejącego popytu na systemy uzbrojenia w państwach zachodnich. Takim podejściem jest przetrwanie poprzez globalizację (*survival through globalization*), przejawiające się intensyfikacją wysiłków na rzecz zwiększenia eksportu¹⁰. Biorąc pod uwagę obserwowany w latach 2012–2013 znaczący wzrost wydatków na zbrojenia w krajach Afryki Północnej i Subsaharyjskiej, Azji i Bliskiego Wschodu, filozofia przetrwania przez globalizację i eksport wydaje się uzasadniona¹¹.

Istota konsolidacji polskiego przemysłu obronnego

W świetle przedstawionych powyżej doświadczeń i perspektyw trendów konsolidacyjnych w amerykańskim i europejskim przemyśle obronnym, warto pokusić się o refleksje dotyczące działań podejmowanych w stosunku do przemysłowego potencjału obronnego w Polsce. Zmiany społeczno-ustrojowe zapoczątkowane w 1989 roku radykalnie zmieniły warunki funkcjonowania przemysłu obronnego w Polsce. Proces restrukturyzacji polskiego przemysłu obronnego rozpoczęty na początku lat dziewięćdziesiątych, jeśli spojrzymy na niego przez pryzmat programów rządowych, obejmował trzy zasadnicze fazy. Działania doraźne, których celem było przystosowanie przedsiębiorstw przemysłu obronnego do funkcjonowania w warunkach wolnego rynku, miały miejsce w latach 1990–1991. Ze względu na brak mechanizmów osłonowych ze strony władz państwowych oraz spadek popytu na uzbrojenie, działania doraźne doprowadziły do zapaści firm z branży zbrojeniowej. W kolejnych latach dekady lat dziewięćdziesiątych niezbędne stało się podjęcie

⁸ Na problem długofalowych konsekwencji dla przemysłu obronnego i sił zbrojnych, wynikających z ograniczania wydatków na zakupy uzbrojenia wskazywała Grupa Zadaniowa Komisji Gospodarki Obronnej (Defense Business Board Task Group) w raporcie *Assessing the Defense Industrial Base* opublikowanym 21 stycznia 2010 roku.

⁹ S. Perlo-Freeman, P. D. Wezeman, *The SIPRI Top 100 Arms-Producing And Military Services Companies*, 2012, SIPRI Fact Sheet January 2014, s. 3–5.

¹⁰ . Kopac, *Defense Industry Restructuring: Trends in European and U.S. Companies*, w: Transition Studies Review, 2006, 13 (2), s. 293.

¹¹ S. Perlo-Freeman, C. Solmirano, *Trends In World Military Expenditure*, 2013, SIPRI Fact Sheet April 2014, s. 3.

przez władze państwowe działań mających na celu złagodzenie sytuacji przedsiębiorstw sektora obronnego. W drugiej fazie działań restrukturyzacyjnych, do końca lat dziewięćdziesiątych zapoczątkowane zostały procesy konwersji oraz koncentracji produkcji specjalnej. Oddłużono przedsiębiorstwa oraz skompensowano ich straty z tytułu embargu na dostawy sprzętu specjalnego. W latach dziewięćdziesiątych opracowano w przedsiębiorstwach obronnych wewnętrzne programy restrukturyzacyjne. Uzyskana dzięki powyższym przedsięwzięciom względna stabilizacja sytuacji przedsiębiorstw pozwoliła na podjęcie w 2002 roku przez rząd działań mających na celu odbudowę kondycji przemysłowego potencjału obronnego w Polsce¹². Przyjęta wówczas strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego (tak zwana „Strategia 2002”) miała doprowadzić do jego rewitalizacji i rozwoju, a także zapewnić jego udział w modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP i realizacji umów offsetowych. Wymiernym wynikiem implementacji założeń przywoływanej strategii była konsolidacja kapitałowa wybranych spółek przemysłu obronnego w ramach dwóch grup o zróżnicowanych profilach działalności (amunicyjno-rakietowo-pancernej skupionej wokół PHZ BUMAR Sp. z o. o. oraz lotniczo-radioelektronicznej z dominującą w niej Agencją Rozwoju Przemysłu S.A.). Kolejnym pozytywnym efektem realizacji „Strategii 2002” była poprawa kondycji finansowej znaczącej części podmiotów przemysłowego potencjału obronnego. Zdobyte w tym czasie doświadczenia w zakresie konsolidacji polskiego przemysłu obronnego potwierdzały konieczność kontynuowania takich działań, tak aby osiągnąć koncentrację podmiotów produkujących uzbrojenie i sprzęt wojskowy. Za pożądane uznano również podjęcie prób pozyskania inwestorów strategicznych, którzy byliby zainteresowani udziałem w działalności badawczo-rozwojowej oraz produkcji we współpracy z podmiotami przemysłowego potencjału obronnego Polski.

W 2007 roku rząd rozpoczął realizację trzeciej fazy konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego, przyjmując strategię działań w tym zakresie na lata 2007–2012 (tak zwana „Strategia 2012”). Celem działań określonych w strategii było zwiększenie poziomu konkurencyjności podmiotów polskiego przemysłu obronnego, tak aby mogły one realizować potrzeby sfery bezpieczeństwa państwa oraz podjąć rywalizację na tworzącym się europejskim rynku wyrobów obronnych. Zaznaczyć należy, że „Strategia 2012” realizowana była w warunkach polskiego członkostwa w Unii Europejskiej oraz po przystąpieniu Polski do międzyrządowego reżimu stymulującego konkurencyjność europejskiego rynku obronnego w 2006 roku. Słabością analizowanej strategii był brak pełnego zrozumienia dla roli wojskowych przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych w ramach krajowego potencjału przemysłu obronnego. Konsolidacji tych przedsiębiorstw w ramach Grupy BUMAR obawiano się również z powodu przyjętej przez nią filozofii generowania zysku przede wszystkim ze sprzedaży nieruchomości należących do spółek zależnych i operacji finansowych, a nie z działalności w obszarach specjalizacji wojskowych przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych¹³. Powstały w maju

¹² W. Lewandowski, *Polski przemysłowy potencjał obronny w dobie konsolidacji*, w: *Bezpieczeństwo Narodowe*, I-2011/17, s. 174–175.

¹³ *Ibidem*, s. 177.

2013 roku na bazie Grupy BUMAR Polski Holding Obronny nie uzyskał akceptacji szerokiego spektrum środowisk sektora obronnego jako perspektywicznej formy konsolidacji krajowego przemysłowego potencjału obronnego. Dalszej rozbudowy grupy Polskiego Holdingu Obronnego nie poparł w pełni również minister obrony narodowej ani środowiska lokalne, gdzie miały swoje siedziby spółki przeznaczone do konsolidacji. W konsekwencji niezbędne było poszukiwanie innych sposobów konsolidacji krajowego przemysłowego potencjału obronnego. Działania konsolidacyjne, które są obecnie realizowane w odniesieniu do krajowego przemysłu obronnego, zapoczątkował minister Skarbu Państwa, zawiązując 26 listopada 2013 roku Spółkę Polska Grupa Zbrojeniowa (PGZ). Przyjęty statut spółki został uzgodniony z ministrem obrony narodowej, tak aby zapewnić mechanizmy pozwalające na efektywne oddziaływanie MON na funkcjonowanie tej grupy kapitałowej w zakresie realizacji zadań na rzecz Sił Zbrojnych RP na poziomach spółki dominującej oraz spółek zależnych¹⁴. Zgodnie z planami Ministerstwa Skarbu Państwa Polska Grupa Zbrojeniowa ma skonsolidować do końca 2014 roku krajowy przemysłowy potencjał obronny, kończąc tym samym definitywnie wieloletni proces konsolidacji tej branży.

Podstawą dla obecnych wysiłków rządu w zakresie konsolidacji przemysłowego potencjału obronnego są ustalenia zawarte w „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 roku. W porównaniu z wcześniejszymi strategiami konsolidacji przemysłu obronnego, w których kładziono główny nacisk na aspekty ekonomiczne, zauważalne jest postrzeganie problemów tego przemysłu przez pryzmat szerszych uwarunkowań. W strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego w sposób jednoznaczny stwierdza się, że „dysponowanie przez Polskę potencjałem umożliwiającym produkcję określonych systemów uzbrojenia i sprzętu wojskowego stanowi jeden z wyznaczników suwerenności państwa”¹⁵. Przemysł krajowy traktowany jest jako kluczowe źródło zaopatrzenia sił zbrojnych w uzbrojenie i sprzęt wojskowy. Zauważyć należy rolę polskich placówek naukowo-badawczych, które w strategii postrzegane są jako znaczący dostawca technologii i myśli technicznej w zakresie technologii obronnych. W strategii jednoznacznie deklaruje się, że „modernizacja techniczna polskiej armii będzie oparta o rozbudowaną współpracę z krajowym przemysłem obronnym i związanym z nim potencjałem badawczo-naukowym”. Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa zawiera również klarowne odniesienia do przesłanek ekonomicznych dla utrzymania i wspierania krajowego przemysłowego potencjału obronnego. Przywoływany jest interes polskiej gospodarki postrzegany przez pryzmat postępu technologicznego, miejsca pracy, wymianę handlową z partnerami zagranicznymi, zasilanie budżetu państwa w przychody z tytułu podatków i opłat. W strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP przewiduje się dokończenie procesu przekształceń strukturalnych, zwiększenie

¹⁴ *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej (nr 75) z dnia 19 marca 2014 roku*, Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2014, s. 4–5.

¹⁵ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Rada Ministrów, 9 kwietnia 2013 roku, s. 21.

nakładów na prace badawczo-rozwojowe w zakresie obronności i bezpieczeństwa oraz skonsolidowanie zaplecza badawczo-rozwojowego. Zakłada się również efektywniejsze wsparcie i promocję sektora przemysłu obronnego w Polsce.

W działaniach zmierzających do dalszej konsolidacji przemysłowego potencjału obronnego ważną rolę odgrywać będzie integracja polskiego potencjału naukowego i przemysłowego ukierunkowana na państwa Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego. Realistycznie ocenia się ekonomiczne i technologiczne ograniczenia, które mogą być barierą dla takiej integracji. Za możliwe utrudnienia dla takiej integracji uważa się również polityczny i dobrowolny charakter narzędzi integracji przemysłu obronnego, obowiązujący w Unii Europejskiej, a także brak silnej reprezentacji polskiego przemysłu zbrojeniowego na rynkach europejskich.

Szansą dla rozwoju polskiego potencjału przemysłu obronnego może być transfer innowacyjnych technologii pomiędzy sektorami cywilnym i wojskowym. Aczkolwiek obecnie transfer ten w warunkach polskich realizowany jest przede wszystkim z sektora cywilnego do wojskowego, to zmiany wprowadzone w systemie finansowania prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych na potrzeby Sił Zbrojnych RP sprzyjają transferowi technologii z sektora wojskowego do cywilnego. W strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego dostrzega się jednak konieczność zmniejszania barier natury prawno-organizacyjnej oraz kulturowej, ograniczających obecnie transfer innowacyjnych technologii wojskowych na rynek cywilny. Ze względu na wysokie koszty rozwoju technologii obronnych można przewidywać, że taki transfer mógłby mieć miejsce w odniesieniu do rozwiązań związanych z szeroko postrzeganą sferą bezpieczeństwa i ochrony ludności (np. rozwiązania dla policji, straży pożarnej etc).

Powodzenie obecnie podejmowanych działań w zakresie konsolidacji krajowego przemysłowego potencjału obronnego uzależnione będzie od skutecznego wykorzystania wspomagających je mechanizmów i instrumentów finansowych. Ważną rolę odgrywać będą instrumenty wspomagające działalność produkcyjną i eksportową polskiego przemysłu obronnego. Większa produkcja i eksport powinny z kolei stworzyć warunki dla podnoszenia poziomu konkurencyjności i innowacyjności rodzimych przedsiębiorstw, tak aby możliwe było zaspokojenie potrzeb sfery bezpieczeństwa państwa w odniesieniu do priorytetowych obszarów technologicznych. Wsparcie dla produkcji i eksportu powinno również wzmocnić pozycję krajowych firm zbrojeniowych na globalnym rynku broni oraz tworzyć korzystne warunki dla liczącej się obecności polskich firm na perspektywnym europejskim rynku uzbrojenia.

Istotne znaczenie dla podejmowanych obecnie wysiłków na rzecz konsolidacji krajowego przemysłu obronnego będzie miało dostosowanie charakteru oraz wielkości jego potencjału produkcyjnego i badawczo-rozwojowego do potrzeb odbiorców krajowych oraz możliwości eksportowych. Aby było to możliwe, konieczne będzie doskonalenie systemu pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego przez Siły Zbrojne RP w sposób umożliwiający Ministerstwu Obrony Narodowej składanie podmiotom krajowym zamówień w sposób w miarę przewidywalny i stabilny. Niezbędne wydaje się rozszerzenie oferty polskiego przemysłu obronnego w zakresie zaawansowanego technologicznie uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Rozszerzenie

oferty (w tym eksportowej) wymagać będzie intensyfikacji oraz skoordynowania badań naukowych i prac rozwojowych, w tym włączania się polskich podmiotów sektora badawczo-rozwojowego i produkcyjnego do działań w ramach współpracy międzynarodowej, podejmowanych w celu tworzenia innowacyjnej i konkurencyjnej europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego.

Ponieważ krajowy przemysł obronny nie będzie w stanie dostarczyć siłom zbrojnych wszystkich zaawansowanych technologicznie systemów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, niezbędny będzie racjonalny, uwzględniający interesy gospodarcze kraju import uzbrojenia. Pożądane jest, aby taki import umożliwiał pozyskiwanie przez rodzimy przemysł obronny zagranicznych zaawansowanych technologii. W świetle dotychczasowych doświadczeń w zakresie realizacji zobowiązań offsetowych przez partnerów zagranicznych w Polsce można stwierdzić, że pożądane jest precyzyjne formułowanie oczekiwań i wymagań strony polskiej jeszcze na etapie negocjacji wstępnych. Zobowiązania offsetowe powinny być lokowane w podmiotach krajowego przemysłowego potencjału obronnego w taki sposób, aby mogły bezpośrednio przyczyniać się do osiągnięcia podstawowych interesów bezpieczeństwa i obronności państwa. Zobowiązania offsetowe powinny zawierać jednoznaczne klauzule związane z realizacją programów istotnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

Podsumowanie

Reasumując, decyzja rządu o konsolidacji przemysłowego potencjału obronnego w ramach Przemysłowej Grupy Zbrojeniowej tworzy warunki dla pomyślnego zakończenia restrukturyzacji tej branży w Polsce. Konsolidacja polskiego przemysłu obronnego jest racjonalnym działaniem pozwalającym na skuteczną reakcję państwa na zmiany w jego środowisku bezpieczeństwa, realizację interesów gospodarczych Polski oraz rozwój technologiczny całej gospodarki. Decyzja o konsolidacji polskiego przemysłu obronnego poprzez utworzenie Polskiej Grupy Zbrojeniowej kontrolowanej przez Skarb Państwa wpisuje się w nurt działań podejmowanych w innych państwach zachodnich będących członkami NATO i Unii Europejskiej. Skupienie w jednej skonsolidowanej grupie przemysłowego potencjału obronnego będzie tworzyć korzystne warunki dla zwiększania konkurencyjności polskiego przemysłu na międzynarodowym rynku zbrojeniowym oraz lepsze zaspokajanie potrzeb Sił Zbrojnych RP w zakresie uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Pozytywne skutki konsolidacji nie pojawiają się natychmiast, a utrzymanie korzystnych trendów rozwojowych będzie wymagało długofalowej i odpowiedzialnej współpracy wszystkich środowisk związanych z polskim przemysłem obronnym. Należy mieć świadomość, że od powodzenia procesu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego będzie zależeć pozycja wyjściowa polskiego sektora zbrojeniowego do partnerskiej współpracy z jego odpowiednikami w innych państwach europejskich. Skonsolidowany polski przemysł obronny ma szansę stać się jednym z równoprawnych partnerów dysponującym dostępem do zaawansowanych technologii.

Rozproszony, skazany jest w perspektywie najbliższej dekady na degradację do roli poddostawcy nieskomplikowanych technicznie komponentów składowych niemającego wpływu na produkt finalny i niepartycypującego w zyskach z jego sprzedaży.

THE CONSOLIDATION OF THE DEFENCE INDUSTRY POTENTIAL IN POLAND. CONDITIONS, DILEMMAS AND OPPORTUNITIES

Abstract

This article attempts to assess the experience of American and European consolidation of the defence industry and to identify the essential factors that may affect such consolidation in Poland. Against this background, a draft assessment of previous activities to consolidate the defence industry in our country is being presented with original preliminary assessments and recommendations concerning the desired direction of further restructuring of this sector. Concentrating on companies from the defence sector is often perceived as the right reaction to achieve changes in the security environment, technological progress and a country's financial opportunities. The decision on the consolidation of the Polish defence industry, establishing control over the Polish Military Group by the State Treasury, is in line with the endeavours of NATO and European Union countries.

Key words – consolidation, defence industry, Polish Military Group, United States, NATO, European Union.

Introduction

The consolidation of the potential of the defence industry ¹ is not a one-time phenomenon and does not only concern Poland. Decisions about major changes in the organisation of the arms and defence industries were, are and will still be made in a number of countries and even at regional and global levels. Consolidation is often seen as a rational way to respond to changes in the security environment, technological development and the financial capabilities of states. The decision to consolidate the Polish defence industry through the creation of the **Polish Military Group** (Polska Grupa Zbrojeniowa) under the control of the Treasury fits into the current activities undertaken in other member states of the North Atlantic Treaty Organization and the European Union. Concentrating companies from the defence sector around the Polish Military Group will establish a consolidated structure for

¹ According to the Act from 1999 on supporting the restructuring of the defence industry potential and technical modernisation of the Armed Forces, the defence industry potential means „tangible and intangible assets existing within the industry of the Republic of Poland, protecting state security needs, including the needs of the Polish Armed Forces in armament and military equipment”.

the domestic defence industry and will create favourable conditions for building a strong Polish position on the international arms market. Due to the diversity in the perception of the general philosophy, method, timing and expected results of the consolidation of the defence industry in Poland by different political, industrial, scientific or military environments, it appears desirable to look at this issue from a broader perspective. This article attempts to assess the experience of American and European consolidation of the defence industry and to identify the essential factors that may affect such consolidation in Poland. Against this background, a draft assessment of previous activities to consolidate the defence industry in our country is being presented with original preliminary assessments and recommendations concerning the desired direction of further restructuring of this sector.

The essence of the US defence industry consolidation

Due to the scale and effects of the consolidation, a consolidation of the U.S. defence and aerospace industry from the end of the Cold War became the starting point for discussion on this topic. One of the most insightful assessments, made from the perspective of a decade, has been proposed by U.S. scientists Eugene Gholz and Harvey M. Sapolsky in the article *Restructuring the U.S. Defense Industry* published in 1999 in the *International Security Journal*. Pointing to the scale of the reductions in the defence industry and the armed forces of the United States after the Cold War (over a million fewer jobs, more than a thousand companies liquidated and over a hundred military bases dismissed), the authors drew attention to the wider determinants of the process of adjusting the size of the potential of the defence industry to the needs of national security policy. Consolidation and reduction of the armaments and aviation industry in the United States began with dialogue between government and industry representatives, during which the government clearly defined their philosophy of conduct and priorities for action. During the so-called 'Last Supper' in 1993, the then Deputy Secretary of Defence, William Perry, informed the representatives of the biggest American arms syndicates that the government would not be able to maintain the current level of procurement and the consolidation around the strongest players on the market would be the only means of survival for the industry. In the early nineties, the representatives of the arms sector were allowed to concentrate capital and, as a consequence, the US government accepted the reduction of competitiveness within the industry. It was a conscious decision to reach a compromise between economy of scale and competitiveness in the arms market as a consequence. Half a decade later, the acceptance of the U.S. Department of Defence for further acquisitions or mergers was already smaller and often the government protested against consolidations planned by the defence industry. One noteworthy thesis formulated by Gholz and Sapolski was the observation on the political mechanisms of decision-making concerning the arms industry in the United States after the end of the Cold War. At the time, as long as the Cold War lasted, decisions in this regard were made primarily through the prism

of military threats. Over the years, since the end of the East-West confrontation, the key criterion became the protection of jobs in the electoral districts of senators and members of the U.S. Congress. This approach by the politicians effectively inhibited the decrease of the defence industry base and, consequently, maintained an inadequate level for the real needs of the armed forces². The size of the internal arms market in the U.S., protectionism (within the meaning of the rule to *buy American*) and government support for exports, mitigated the impact of the transformation of U.S. defence industry potential in the nineties, and strengthened its dominant position on a global scale.

The first decade of the 21st century, during which the long-term operations in Iraq and Afghanistan were conducted, favoured the maintenance of a relatively stable situation in the arms industry. A clear development and growth in profitability occurred in the sector of services to the armed forces. The economic crisis of 2008 and the reorientation of U.S. security policy led to serious discussions about the future of the American arms industry. One of the topics discussed was the protection of the base of the US arms industry and consolidation of this industry. Analysts predict another 'Last Supper' and the impetus for further fundamental redefinition and consolidation in the U.S. defence and aerospace industries. In the analytical paper *New Face of the A&D Industry: Victors, Victims and Survivors* from the AT Kearney consulting firm, as well as a series of articles published in professional journals, the inevitability of structural changes in the arms and aerospace industries in the face of significant reductions in the military budget of the United States in the coming years, are being highlighted. Large companies, which will invest in products generating a significant profit and services based on knowledge and innovation, will be the winners in the next round of consolidation. The smaller companies (suppliers) providing simple technical components for companies - major weapons systems integrators - will become victims. It is expected, however, that small companies producing unique, technologically advanced products will not share this fate³. With decreasing orders from the U.S. Department of Defence, the arms and aerospace industries will have to strive to expand exports. The greater involvement of the companies from the arms and aerospace sector in a civil market has been seriously considered. Efforts to consolidate the European defence industry are taken in far more difficult conditions than in the case of American industry. The arms market in Europe is not only smaller than that of the U.S., but also divided into the markets of individual countries. The consolidation of the defence industry through the acquiring of companies or their mergers raises a lot of negative emotions in Europe and causes resistance in political circles. Hence, the cooperation within strategic alliances and bilateral and multilateral cooperation programmes in relation to specific weapons systems (such as the *Eurofighter* programme) is preferred. The scope of cooperation and the consolidation of the defence industry in the EU and European NATO member states are considerably smaller than in the case of the US

² E. Gholz, H.M. Sapolsky, *Restructuring the U.S. Defense Industry*, in: *International Security* Vol 24, No. 3 (Winter 1999/2000), pp. 5–6.

³ The issues widely discussed in the cited study analysis: B. Willen, R. Quimet, *New Face of the A&D Industry: Victors, Victims and Survivors*, A.T. Kearney, Inc. 2013.

defence and aerospace industries. According to the European Defence Agency, about 80% of military spending is incurred within the Member States. The old, autarkic attitude of a number of European governments to arms policy causes dispersion and the duplication of efforts in the implementation of new military technologies. Valerio Briani vividly describes the situation in his paper *Armaments duplication in Europe. A quantitative assessment* published in July 2013 by the Centre for European Policy Studies in Brussels. Taking into account the general classes of land, naval and air weapons systems, Briani estimates that Europe has more than three times more production lines in relation to the analogous systems in the U.S.⁴. Dispersion and duplication of efforts are particularly evident with regard to weapons systems for land and naval forces. The situation for Air Force weapon systems is better, as a result of the previously undertaken cooperation between European countries. In Briani's opinion, the split European defence industry, particularly in the segments of military land vehicles, will have problems not only competing in the global market, but also surviving on the European and national level in the next few years.

The essence of the European defence industry consolidation

The actions of the European Union to reduce market barriers and increase the range of armaments cooperation between Member States in the field of new military technologies do not translate into tangible benefits. The decrease in the European defence budgets of European NATO countries and the EU Member States has been a permanent trend since the end of the Cold War and there are indications that such an unfavorable situation may continue in the coming years. With the dispersed potential of the European defence industry and its fragmentation, the ability to compete effectively with the U.S. defence industry globally is restricted. Due to the current and planned reductions in the U.S. defence budget, European arms industry companies will earn less in the U.S. market in forthcoming years. This implies a more active search for customers in Latin America, the Middle East and Asia⁵. The situation has been improved by the slightly higher commitment of the leading companies from the defence sector to the civilian market than in America.

Appeals to make political decisions allowing the consolidation of the European defence industry have been formulated by a number of representatives from the world of politics and business. The former head of the European Defence Agency, Nick Whitney, stated bluntly that 'the European defence sector needs a 'Last Supper''. Last year, another high-ranking representative of the agency identified cooperation as the only way for the European defence industry to survive. The method requires not only

⁴ V. Briani, *Armaments duplication in Europe: A quantitative assessment*, in: *CPES Policy Brief* No. 297, Centre for European Policy Studies, Brussels 16 July 2013, pp. 3–4.

⁵ D.J. Berteau and others, *European Defense Trends 2012: Budgets, Regulatory Frameworks, and The Industrial Base*, in: *A Report of the CSIS Defense-Industrial Initiatives Group*, Washington DC December 2012, pp. 45–46.

will, but political courage. Such appeals cannot be underestimated, especially in the context of the effects of omissions in consolidation.

Absence of consent to a merger with BAE forced EADS to take the decision to dismiss 5800 employees in 2013 (about 15% of the total number of its employees in the sectors of defence and space) in four countries⁶. It should also be emphasised that the expectations associated with the creation of a European arms market and the activities of the European Defence Agency should be at most moderate. With an annual budget of about thirty million Euro per year (30.53 million Euros in 2012), the agency may only be an advisory body and support the dialogue between the Member States of the European Union in the field of operational capabilities and cooperation in the defence industry. It is impossible, however, to expect that the European Defence Agency could have a noticeable effect on the consolidation of the European defence industry in the next decade⁷.

Trying to find some kind of common conditions for the functioning and development of the defence industry in the U.S. and Europe, the strong reduction trends that are materializing in defence budgets and the rising costs of research and development of a new generation of technologically advanced weapons systems can clearly be seen. This situation may cause those in the arms industry to be less inclined to individually invest in breakthrough technologies military. If they consider it too risky, arms companies may also limit investment into research and development, development of research staff, or refuse to participate in projects to develop new-generation weapons systems. The long-term, negative consequences of reductions in defence budgets may lead to the industry being unable to meet the needs of the armed forces arising from changes in the security environment⁸. The diversification of areas of activities in defence sector companies in the U.S. and Western Europe is becoming noticeable. In 2012, among the hundred largest defence companies mentioned in a statement by the Stockholm Peace Research Institute (SIPRI), only three deal solely with the production of armaments. The share of arms manufacturing in the total sales of the top ten companies was varied. Boeing's armaments sales of 27.61 billion in 2012 accounted for 34% of total sales, while the Airbus Group's (in 2012 under the name of EADS) arms sales of 15.4 billion USD represented 21% of total sales⁹.

A feature common to American and Western European defence sector companies is the philosophy of survival in conditions of economic crisis and decreasing demand for weapons systems in Western countries. One such approach is survival through

⁶ J.G. Neuger, *No „Last Supper” for EU Armsmakers Amid National Blinders*, December 10, 2013, available from: <http://www.bloomberg.com/news/2013-12-11/no-last-supper-for-eu-armsmakers-amid-national-blinders.html>.

⁷ *Annual 2012 Report*, European Defence Agency, Publications Office, Brussels 2013, pp. 21–22.

⁸ The issue of long-term consequences for the defence industry and the armed forces resulting from cutting back on purchases of arms was pointed by Defense Business Board Task Group in the report.

⁹ S. Perlo-Freeman, P.D. Wezeman, *The SIPRI Top 100 Arms-Producing And Military Services Companies*, 2012, in: SIPRI Fact Sheet January 2014, pp. 3–5.

globalisation, manifested in the intensification of efforts to increase exports¹⁰. Taking into consideration a significant increase in military spending in the countries of North and Sub-Saharan Africa, Asia and the Middle East, which were observed in 2012–2013, the philosophy of survival through globalisation and export seems to be justified¹¹.

The essence of the Polish defence industry consolidation

In light of the experiences discussed above and of the trend towards consolidation in the U.S. and European defence industry, it is tempting to reflect on the activities undertaken in relation to the defence industry potential in Poland. The socio-political changes, which began in 1989, radically changed the operating conditions of the defence industry in Poland. The process of restructuring the Polish defence industry started in the early nineties, as seen through the prism of government programmes, and had three basic phases. Ad hoc measures aimed at adapting the defence industry enterprises to operating in the free market took place in 1990–1991. Due to the lack of governmental shield mechanisms and a decrease in demand for equipment, temporary measures led to the collapse of companies in the defence industry. In the subsequent years of the nineties, it became necessary for the state to take action to alleviate the situation of enterprises in the defence sector. In the second phase of the restructuring operations, by the end of the nineties, conversion processes and a concentration of special production were initiated. The companies had their debt eliminated and their losses, which were caused by embargoes on the delivery of special equipment, compensated. Internal restructuring programmes for defence enterprises were developed during the nineties. The relative stabilisation, obtained through taking the above-mentioned steps, allowed the government to undertake action to help restore the condition of the defence industry in Poland in 2002¹². The adopted strategy of the structural transformation of the defence industry (the so-called ‘Strategy 2002’) had led to its revitalisation and development, and ensured its participation in the technical modernisation of the Armed Forces and implementation of offset agreements. The tangible result of the implementation of the objectives of the aforementioned strategy was the capital consolidation of selected companies of the defence industry into two groups with different activity profiles (ammunition, rocket and armoury centered around PHZ BUMAR, while air and radioelectronic were dominated by the Industrial Development Agency). Another positive effect of the implementation of the “Strategy 2002” was the improvement of the financial condition and potential of a significant number of defence industry players.

¹⁰ E. Kopac, *Defense Industry Restructuring: Trends in European and U.S. Companies*, in: *Transition Studies Review*, 2006, 13 (2), p. 293.

¹¹ S. Perlo-Freeman, C. Solmirano, *Trends In World Military Expenditure*, 2013, SIPRI Fact Sheet April 2014, p. 3.

¹² W. Lewandowski, *Polish defence industry potential in the era of consolidation*, in: *National Security*, I-2011/17, pp. 174–175.

Experience in the consolidation of the Polish defence industry gained at the time, confirmed the need to continue such activities in order to achieve a concentration of companies producing armaments and military equipment. It was also considered desirable to attempt to acquire strategic investors who would be interested in participating in research, development and production in collaboration with potential players in the Polish defence industry. In 2007, the government launched the third phase of consolidation and supporting the development of the Polish defence industry by adopting a strategy of actions in this area for the period 2007–2012 (the so-called “Strategy 2012”). The aim of the actions identified in the strategy was to increase the competitiveness of the Polish defence industry, so that it could meet the needs of the national security area and to take part in competition on the emerging European defence products market. It should be noted that the “Strategy 2012” was carried out under the conditions of Polish membership in the European Union and the Polish accession to the intergovernmental regime stimulating the competitiveness of the European defence market in 2006. The weakness of the analysed strategy was the lack of a full understanding of the role of military repair and manufacturing enterprises in the national defence industry. Consolidation of these companies within the BUMAR Group was also feared because of the philosophy it adopted to generate profits primarily from the sale of real estate owned by subsidiaries and financial operations, and not from operations in the areas of specialisation of military renovation-production companies¹³. Established in May 2013 under the umbrella of the BUMAR Group, the Polish Defence Holding has not yet received approval from a wide range of defence sector environments as a forward-looking form of consolidation of the national defence industry potential. Further expansion of the Polish Defence Holding group did not receive support from either the Minister of National Defence or the local communities where the companies intended for consolidation had their headquarters. Consequently, it was necessary to search for other ways to consolidate national defence industry potential. Consolidation measures implemented in relation to the national defence industry were initiated by the Minister of the Treasury on 26 November 2013 by the creation of a Polish Armaments Group (Polska Grupa Zbrojeniowa). Adopted articles of association have been agreed with the Minister of National Defence, in order to ensure effective mechanisms for the MoD to influence the functioning of the group in terms of the implementation of tasks for the Polish Armed Forces at the levels of the parent company and its subsidiaries¹⁴. According to the plans of the Ministry of the Treasury, by the end of 2014, the Polish Armaments Group is to consolidate the national defence industry potential, thus definitively ending the long-term consolidation process of the industry.

The basis for the ongoing efforts of the Government in the consolidation of the defence industry potential are the findings of the “Strategy for the development of the national security system of the Republic of Poland 2022” adopted by resolution of the Council of Ministers on 9 April 2013. Compared to earlier strategies of

¹³ Ibidem, p. 177.

¹⁴ The full record of the meeting of the Committee of National Defence (No. 75) of 19 March 2014, the Chancellery of the Sejm. Office of the Parliamentary Committees, Warszawa 2014, pp. 4–5.

consolidation, in which the main emphasis was placed on the economic aspects, the perception of the problems of the industry through the lens of broader considerations is noticeable. The strategy of the development of the national security system clearly states that “the disposition of Poland’s potential enabling production of certain weapon systems and military equipment is one of the determinants of state sovereignty”¹⁵. Domestic industry is regarded as a key source for supplying forces with armaments and military equipment. The role of Polish research institutes, which are seen in the Strategy as a significant provider of technology and technical ideas in the field of defence technology, should be noted. The Strategy explicitly declares, that “the technical modernisation of the Polish army will be based on extensive cooperation with the national defence industry and related research and scientific potential”. The strategy of the development of the national security system also includes a clear reference to the economic premises for the maintenance and support of the national defence industry potential. Reference is made to the interest of the Polish economy seen through the prism of technological progress, jobs, trade with foreign partners and increasing the state budget with revenues from taxes and fees. The completion of the process of structural transformation, increasing investment in research and development in the field of defence and security, and consolidation of research and development facilities are expected from the strategy of the development of the national security system of the Republic of Poland. The effective support and promotion of the defence industry sector in Poland is also expected. The integration of Polish scientific and industrial potential focused on the Member States of the European Union and NATO will play an important role in efforts to further consolidate the defence industry potential. The economic and technological limitations that may be a barrier to such integration are realistically assessed. The political and voluntary nature of the defence industry integration tools applicable in the European Union, as well as the absence of strong Polish representation in the European arms industry, are considered possible difficulties. An opportunity for Polish defence industry growth could be the transfer of innovative technologies between the civil and military sectors. Although currently, under Polish conditions, this transfer takes place primarily from civilian to military sector, the changes made to the system of financing research and development and deployment for the needs of the Polish Armed Forces favour the transfer of technology from military to civilian sector. However, the development strategy of the national security system recognises the need to reduce the legal, organisational and cultural barriers currently limiting the transfer of innovative military technologies to the civilian market. Due to the high development costs of defence technologies, it can be expected that such a transfer could take place within the solutions related to the widely perceived sphere of security and civil protection (e.g. the solutions for police, fire brigades, etc.).

The success of the activities currently being undertaken to consolidate the national defence industry potential will depend on the effective use of financial

¹⁵ *The strategy of development of the national security system of the Republic of Poland 2022*, the Council of Ministers of 9 April 2013, p. 21.

mechanisms and instruments supporting them. An important role will be played by instruments supporting the production and export of the Polish defence industry. Increased production and export should create the conditions for increasing the level of competitiveness and innovation for domestic enterprises, so that the needs of the sphere of state security concerning priority technology areas can be met. Support for production and export should also strengthen the position of national defence companies in the global arms market and create favourable conditions for taking the presence of Polish companies in the European armaments market into perspective. Adjusting the nature and size of its production, research and development potential to the needs of domestic customers and export opportunities will play an important role for current efforts to consolidate the national defence industry. To make this possible, it will be necessary to improve the system of acquiring weapons and military equipment used by the Polish Armed Forces, in such a way that the Ministry of Defence will be able to submit orders to domestic entities in a predictable and stable manner. It seems necessary to extend the Polish defence industry's offer in the field of high-tech weaponry and military equipment. This extension (including export) will require intensification and coordination of research and development, as well as including the entities from Polish research, development and production sectors in activities under international cooperation, undertaken in order to create an innovative and competitive European technological and industrial base for the defence sector. Since the domestic defence industry will not be able to provide all the technologically advanced weapon systems and military equipment for the armed forces, it will be necessary to, rationally and while taking into account the economic interests of the country, import the armaments. It is desirable for imports to allow the domestic defence industry to acquire foreign advanced technology. In the light of previous experience in implementing the offset obligations by foreign partners in Poland, it can be concluded that a precise formulation of the expectations and requirements of the Polish side at the stage of preliminary negotiations is needed. The offset obligations should be invested in the national defence industry players in such a way that they can contribute directly to the achievement of the fundamental security and defence interests of the state. The offset obligations should contain clear clauses related to the implementation of programmes relevant to national security and defence.

Conclusions

To sum up, the government's decision to consolidate the defence industry under the Polish Armaments Group creates the conditions for the successful completion of the restructuring of this industry in Poland. The consolidation of the Polish defence industry is a rational action allowing the state to respond effectively to changes in the security environment, the implementation of the economic interests of Poland and the technological development of the whole economy. The decision to consolidate the

Polish defence industry through the creation of a Polish Group Armament controlled by the Treasury fits into the current measures being taken by other Western member countries of NATO and the European Union. Concentrating the defence industry potential in one consolidated group will create favourable conditions for increasing the competitiveness of Polish industry in the international arms market and allow it to meet the needs of the Polish Armed Forces in the field of armaments and military equipment. The positive effects of consolidation will not appear immediately, while maintaining favourable growth trends will require a long-term and responsible cooperation of all communities related to the Polish defence industry. The success of the restructuring of the defence industry potential will depend on the starting position the Polish defence industry in partnership with its counterparts in other European countries. The consolidated Polish defence industry is likely to become one of equal partners who hold access to advanced technology. Dispersed, it will be condemned, in the perspective of the next decade, to degradation to the role of subcontractor of technically unsophisticated components not having an impact on the final product and not participating in profits from its sale.