

Ocena funkcjonowania przyjętej koncepcji Narodowych Sił Rezerwowych

CZESŁAW JUŻWIK
KAMIL SOBCZYK

Koncepcja Narodowych Sił Rezerwowych (NSR) – przyjęta w 2008 r. w ramach Programu profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP na lata 2008–2010, a wdrażana od 1 lipca 2010 r. – od początku spotyka się z rzeczowymi głosami krytyki zarówno na scenie politycznej, jak i ze strony ekspertów zajmujących się problematyką obronności. Poważne problemy z osiągnięciem założonego poziomu liczebności NSR wskazują, że kierowana do ochotników oferta służby w tej formacji w dalszym ciągu nie jest wystarczająco atrakcyjna ani dla kandydatów, ani dla ich pracodawców. Wątpliwości budzi również przydatność sił rezerwowych w ich obecnej formule. Choć sam fakt wprowadzania przez MON korekt, mających poprawić organizację i funkcjonowanie NSR, jest pozytywny, to zmiany te są fragmentaryczne i zbyt powolne oraz stale oddalają formację od jej pierwotnych założeń, obniżając tym samym jej wartość operacyjną. Zdaniem autorów, ponad dwuletni okres funkcjonowania NSR w obecnym kształcie oraz problemy napotkane w trakcie wdrażania przyjętych rozwiązań (zwłaszcza w konfrontacji z oczekiwaniami wobec NSR), stanowią wystarczającą przesłankę do przeprowadzenia rzetelnego audytu i weryfikacji koncepcji Narodowych Sił Rezerwowych.

Przesłanki utrzymywania systemu rezerw w siłach zbrojnych

Tworzenie zapasów to działanie naturalne i racjonalne, od zawsze bliskie wszystkim ludzkim społecznościom, począwszy od skupisk plemiennych po zorganizowane byty państwowe. Mechanizm ten ma z reguły charakter świadomej, planowej działalności obejmującej finansowanie, tworzenie, magazynowanie, odświeżanie, uzupełnianie, dystrybucję, użycie oraz kontrolę zapasów i rezerw ludzkich. Szczególną motywacją skłaniającą do ich utrzymywania stanowi zrozumiała potrzeba budowania i umacniania bezpieczeństwa zarówno ekonomicznego, jak i militarnego oraz utrwalania jego

poczucia. Potrzeby wojska były w tej kwestii zawsze sprawą priorytetową. Użycie sił zbrojnych, zwłaszcza w czasie kryzysu lub wojny, ze względu na swój specyficzny charakter, wiąże się nierozzerwalnie ze stratami ludzi, sprzętu i uzbrojenia. Konieczność racjonalizacji wydatków na obronę powoduje, że w czasie pokoju siły zbrojne zwykle funkcjonują w formie ograniczonej – utrzymują niepełne stany osobowe, mniejszą liczbę formacji bojowych, rzadziej i oszczędniej wykorzystują drogi sprzęt i uzbrojenie, za to częściej ćwiczą korzystając z szerokiej gamy symulatorów pola walki. Dopiero symptomy zbliżającego się kryzysu lub konfliktu zbrojnego uruchamiają proces mobilizacji lub uzupełniania i pełnego rozwijania zdolności bojowych. Brak możliwości adekwatnego do sytuacji wzmocnienia sił operacyjnych, uzupełnienia poniesionych strat i odtworzenia gotowości bojowej mogą zagrozić zdolności sił zbrojnych do sprostania zadaniom związanym z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa lub wywiązywaniem się z zobowiązań sojuszniczych. Jest to szczególnie istotne w sytuacji wymagającej długotrwałego wysiłku obronnego (*sustainability*).

Najtrudniejsze do uzupełnienia lub odtworzenia są braki i straty osobowe – ludzie. Po pierwsze, zasoby państwa w tej sferze są ograniczone, gdyż determinuje je liczba ludności, a w ramach niej liczba odpowiednio przeszkolonych osób, spełniających szczegółowe kryteria (czynnikiem utrzymującym ten zasób na właściwym poziomie była w Polsce przez lata obowiązkowa służba wojskowa¹). Zdolność do przygotowania i utrzymywania rezerwowych kadr – które mogłyby w razie kryzysu lub wojny uzupełnić obsadę jednostek wojskowych do 100 proc. stanów etatowych lub wzmocnić siły zbrojne gdyby ich pokojowy potencjał okazał się niewystarczający, albo też uzupełnić straty będące następstwem prowadzonych działań – ogranicza dodatkowo potencjał ekonomiczny państwa, dostępny sprzęt, infrastruktura i szeroko rozumiane zasoby obronne. Po drugie, osiągnięcie właściwego poziomu przygotowania i wyszkolenia rezerw wymaga czasu. Dlatego też proces ich tworzenia i utrzymywania musi mieć charakter planowych działań podejmowanych z odpowiednim wyprzedzeniem – gdy zagrożenie wydaje się jeszcze odległe lub mało prawdopodobne. Wówczas trzeba się jednak zmierzyć z problemem precyzyjnego określenia potrzeb i przekonania decydentów oraz opinii publicznej do konieczności tworzenia rezerw oraz przeznaczania na ten cel znaczących środków finansowych. Obserwowana

¹ W niniejszym artykule mówiąc o obowiązku służby wojskowej sformułowanym w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej stosuje się pojęcie „obowiązkowej służby wojskowej” z racji powszechnego kojarzenia z nim omawianego rodzaju służby.

w ostatnich latach systematyczna redukcja wydatków obronnych większości państw Unii Europejskiej i NATO pokazuje jak trudne jest to wyzwanie. Według danych Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI) już dwie trzecie państw europejskich ograniczyło swoje wydatki obronne w stosunku do poziomu z 2008 r., przy czym redukcje te w 18 krajach przekroczyły 10 proc., a w ośmiu – 20 proc.² Ostatecznym kryterium słuszności przyjętych rozwiązań i sprawności systemu rezerw jest sytuacja kryzysowa, konflikt zbrojny lub wojna, które nie tolerują wcześniejszych błędów i pozostawiają znikomą szansę na „poprawki”. Historia nie szczędziła Polsce takich przykładów. Ma to znaczenie również obecnie, gdy Rzeczpospolita stała się państwem granicznym obu organizacji międzynarodowych gwarantujących jej bezpieczeństwo zewnętrzne – NATO i Unii Europejskiej – mimo że sytuacja geopolityczna Polski jest dzisiaj zdecydowanie bardziej korzystna niż kiedykolwiek w przeszłości.

Dodatkowym dylematem jest wypracowanie właściwych proporcji między siłami operacyjnymi a zasobem rezerwowym i właściwe zdefiniowanie przeznaczenia tego zasobu. Utrzymywanie zbyt dużych rezerw jest nieracjonalne i pochłania środki budżetowe, które mogłyby być wykorzystane na modernizację armii lub inne bieżące potrzeby. Zbyt małe siły rezerwowe mogą nie wystarczyć do uzupełnienia sił zbrojnych, gdy zajdzie pilna konieczność ich pełnego wykorzystania. Wreszcie, siły rezerwowe mogą być wykorzystywane autonomicznie wszędzie tam, gdzie użycie jednostek operacyjnych nie jest bezwzględnie konieczne. Dlatego też na świecie funkcjonuje wiele różnych rozwiązań problemu rezerw uwzględniających specyficzną sytuację danego państwa (stopień zagrożenia, potrzeby i możliwości – zwłaszcza finansowe), a o skali trudności problemu świadczy fakt, że nawet w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego nie udało się wdrożyć jednolitych zasad dotyczących charakteru i poziomu sił rezerwowych (uzgodnione dyrektywy mają jedynie charakter ogólnych zaleceń).

Koszty utrzymywania rezerw stanowią ważną składową nakładów na „ubezpieczenie” państwa od następstw nieprzewidzianych zdarzeń, kryzysów i konfliktów, w tym wojen. Tak jak w przypadku ubezpieczenia na życie istnieją tańsze i droższe polisy, a w konsekwencji różne poziomy świadczeń odszkodowawczych, tak decyzje dotyczące wielkości i jakości rezerw

² *Recent trends in military expenditure*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/trends> (dostęp: 27 marca 2013 r.).

sił zbrojnych mogą przesądzać o poziomie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

Koncepcja NSR a program profesjonalizacji sił zbrojnych

5 sierpnia 2008 r. Rada Ministrów RP przyjęła „Program profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2008–2010” opracowany przez ministra obrony narodowej, decydując tym samym o wprowadzeniu w Polsce armii zawodowej³. Rząd przesądził w ten sposób o modelu czynnego komponentu sił zbrojnych, ale przy tej okazji dokonał również wyboru rozwiązania dotyczącego systemu rezerw osobowych.

Program profesjonalizacji zakładał zawieszenie obowiązkowej służby wojskowej i przeszkolenia wojskowego, wprowadzenie kontraktowej zawodowej służby wojskowej oraz utworzenie Narodowych Sił Rezerwowych (NSR). Stworzył również możliwość pełnienia czynnej służby wojskowej oraz służby w rezerwie przez kobiety⁴. Proces profesjonalizacji sił zbrojnych doprowadził do ich przekształcenia w armię zawodową, ale istotą tej transformacji było nadanie służbie wojskowej całkowicie dobrowolnego, ochotniczego charakteru ze wszystkimi tego konsekwencjami. Ochotnicy mogą, ale nie muszą skorzystać z oferty wojska, co powoduje konieczność utrzymania elastycznego systemu zachęt i motywacji, czyniących tę ofertę wystarczająco atrakcyjną na konkurencyjnym rynku pracy.

W myśl założeń programu profesjonalizacji liczebność Sił Zbrojnych RP miała wynosić na koniec 2010 r. „do 120 tys. żołnierzy służby czynnej i Narodowych Sił Rezerwowych”⁵. Tak więc w momencie przyjmowania programu przez Radę Ministrów docelowa liczebność NSR nie była wyodrębniona – do publicznej wiadomości została podana zakładana łączna liczebność sił zbrojnych, uwzględniająca NSR. Pamiętając, że istniała wówczas w Polsce różnica poglądów co do optymalnej liczebności armii, można zakładać, że autorzy programu profesjonalizacji pozostawiali na tym etapie pewien margines swobody w kwestii liczebności sił rezerwowych. Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli na temat stanu profesjonalizacji sił zbrojnych ze stycznia 2012 r., z powodu problemów przy realizacji pro-

³ Program profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2008–2010, przyjęty przez Radę Ministrów 5 sierpnia 2008 r.

⁴ *Ibidem*, s. 3.

⁵ *Ibidem*, s. 5.

gramu skorygowano plany wypełnienia stanów etatowych NSR do poziomu 10 tys. żołnierzy do końca 2010 r. oraz docelowo 20 tys. żołnierzy do końca 2012 r.⁶

Program profesjonalizacji wprowadzał w wielu obszarach rozwiązania w polskich warunkach pionierskie – po raz pierwszy zdecydowano się na zawieszenie poboru i po raz pierwszy podjęto decyzję o nadaniu ochotniczego charakteru siłom rezerwowym tworząc NSR, co było poniekąd naturalną konsekwencją ochotniczego charakteru czynnej służby wojskowej. Pozostawiono jednak możliwość przywrócenia obowiązkowych rodzajów czynnej służby wojskowej w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub innej pilnej potrzeby uzupełnienia sił zbrojnych. Zgodnie z nowymi regulacjami, decyzja o wprowadzeniu lub przywróceniu obowiązkowej służby wojskowej w uzasadnionych przypadkach należy do Prezydenta RP – zwierzchnika Sił Zbrojnych.

Wdrożenie programu profesjonalizacji oznaczało radykalne odejście nie tylko od armii z poboru, ale również od koncepcji armii masowej, koncentrującej swój wysiłek na przygotowaniach do dużego konfliktu zbrojnego, których nieodłącznym elementem było tworzenie i utrzymywanie wielotyśięcznych rzesz rezerwistów, stanowiących potencjalną bazę do rozbudowy sił zbrojnych na wypadek wojny, a rekrutujących się głównie spośród mężczyzn przeszkolonych w trakcie obowiązkowej służby wojskowej. Jak się wydaje, Narodowe Siły Rezerwowe miały w pewnym wymiarze zastąpić ten kosztowny i rozbudowany system zaplecza sił zbrojnych.

Sposób wdrażania programu profesjonalizacji, a zwłaszcza jego tempo, podzieliły środowisko polityków, ekspertów i osób zajmujących się problematyką obronności. Dużych kontrowersji nie budziła sama idea armii zawodowej, której wprowadzenie doradzali nie tylko indywidualni eksperci, ale którą zalecał również pierwszy Strategiczny przegląd obronny (SPO) zakończony w Ministerstwie Obrony Narodowej w 2006 r. Na liście najważniejszych rekomendacji SPO już wówczas znajdowały się narodowe siły rezerwowe oraz siły reagowania kryzysowego – formacja, której wizja nie została wprowadzona w życie. Inna była jednak idea stworzenia NSR – miały stanowić załączek rozbudowy wojsk w razie pojawienia się zagrożeń bezpieczeństwa państwa o znaczącej skali⁷. Zadania w sferze reagowania kry-

⁶ Stan profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP na przykładzie wybranych jednostek wojskowych, Kontrola nr P/10/086, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2012 r., s. 22.

⁷ Dr A. Karkoszka w wywiadzie J.B. Grochowskiego: *Przewidujemy nieprzewidywalne*, „Polska Zbrojna”, nr 10, 7 marca 2010 r., s. 20-23.

zysowego miały być powierzane wspomnianym siłom reagowania kryzysowego. Strategiczny przegląd obronny zaproponował wiele alternatywnych, popartych finansowymi kalkulacjami rozwiązań, których wdrożenie wymagało decyzji na najwyższych szczeblach państwa. Niestety, wobec słabego politycznego wsparcia, jego zalecenia, poza nielicznymi wyjątkami, zostały odłożone „na półkę”⁸.

Narodowym Siłom Rezerwowym przypisano znaczącą rolę w systemie uzupełnień sił zbrojnych, jednak nie zastąpiły one całkowicie systemu mobilizacji na czas wojny (choć stanowią jego ważny element). Sprawę przydziałów mobilizacyjnych dla żołnierzy NSR na stanowiska określone w etacie danej jednostki wojskowej pozostawiono w kompetencji właściwych wojskowych komendantów uzupełnień, którzy podejmują stosowne decyzje w porozumieniu z dowódcami jednostek wojskowych.

Profesjonalizacja sił zbrojnych spowodowała dodatkowo konieczność zastąpienia powszechnego przeszkolenia wojskowego obywateli (mających teraz bardzo ograniczony kontakt z problematyką obronną) edukacją dla bezpieczeństwa, dotyczącą zachowania w sytuacjach kryzysowych, udzielania pierwszej pomocy, itp. – w celu podtrzymania „świadomości obronnej” obywateli. Systemowe rozwiązania w tym obszarze są w stadium początkowym i wymagają dalszego doskonalenia.

Założenia systemowe NSR

Program profesjonalizacji zakładał, że Narodowe Siły Rezerwowe będą utrzymywane „na potrzeby reagowania kryzysowego, jak również wzmocnienia jednostek wojskowych w sytuacjach potrzeby ich użycia do działań poza granicami państwa”⁹. Z kolei, zgodnie z definicją Ministerstwa Obrony Narodowej, NSR to „ochotniczy zasób żołnierzy rezerwy, posiadających przydziały kryzysowe na określone stanowiska służbowe w jednostkach wojskowych, nadane w wyniku ochotniczo zawartych kontraktów na pełnienie służby wojskowej w rezerwie i pozostających w dyspozycji do wykorzystania w razie wystąpienia zagrożeń militarnych i pozamilitarnych, zarówno w kraju, jak i za granicą”¹⁰. W sierpniu 2012 r. Zarząd Organizacji i Uzupełnień

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Program profesjonalizacji, op.cit.*, s. 4.

¹⁰ Podstawowe pojęcia dotyczące służby wojskowej, Narodowe Siły Rezerwowe, <http://www.nsr.wp.mil.pl/pl/40.html> (dostęp: 14 stycznia 2013 r.).

– P1 Sztabu Generalnego WP doprecyzował, że głównym przeznaczeniem Narodowych Sił Rezerwowych ma być: „realizacja zadań z zakresu zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, przedsięwzięć związanych z zarządzaniem kryzysowym, realizacji zadań poza granicami kraju oraz wzmocnienia jednostek wojskowych w celu przyjęcia uzupełnienia zasadniczego i mobilizacyjnego, modernizacji bazy szkoleniowej, przeprowadzenia remontu i rozkonserwowania¹¹ sprzętu, pobierania zapasów, itp.”¹². Warto zwrócić uwagę na rozszerzony w stosunku do tego programu profesjonalizacji element „wzmocnienia jednostek wojskowych” i pojawienia się tematu mobilizacji, a więc typowych, uniwersalnych zadań szeroko rozumianych sił rezerwowych.

Należy podkreślić, że wbrew swojej nazwie NSR nie stanowią oddzielnej, zwartej formacji sił zbrojnych, a jedynie rozproszony dość przypadkowo w całych siłach zbrojnych ochotniczy zasób żołnierzy rezerwy. Utrudnia to, a w niektórych sytuacjach wręcz uniemożliwia wykorzystanie NSR zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem. Co prawda, przedstawiciele MON i Sztabu Generalnego WP wielokrotnie podkreślali w swoich wystąpieniach (np. na forum sejmowej i senackiej komisji obrony narodowej), że stworzone przepisy i sam program profesjonalizacji nie wykluczają możliwości tworzenia całych pododdziałów NSR, jednak w praktyce nie stosowano takich rozwiązań. Ta cecha zdecydowanie odróżniała NSR od pozostałych formacji, czy rodzajów sił zbrojnych. NSR nie mają swojego sztabu, dowództwa ani dowódcy. Po rozwiązaniu zespołu do spraw profesjonalizacji trudno nawet jednoznacznie wskazać organ odpowiedzialny za całokształt problematyki Narodowych Sił Rezerwowych, począwszy od tworzenia regulacji prawnych, typowania stanowisk dla żołnierzy NSR, prowadzenia naboru i szkolenia kandydatów, aż do ich praktycznego wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem.

Oferta służby w NSR z założenia adresowana jest do żołnierzy rezerwy posiadających odpowiednie wykształcenie oraz szczególne kwalifikacje przydatne w Siłach Zbrojnych. Dotyczyła więc nie tylko osób o ogólnym przygotowaniu wojskowym, ale przede wszystkim wykwalifikowanych specjalistów w deficytowych („rzadkich”) dziedzinach: lekarzy, średniego personelu medycznego, tłumaczy, prawników, mediatorów, analityków, informatyków, inżynierów, specjalistów do spraw kreowania wizerunku (*public relations*)

¹¹ Przygotowanie magazynowanego przez długi czas sprzętu i uzbrojenia do użycia.

¹² *Narodowe Siły Rezerwowe*, <http://www.wojsko-polskie.pl/articles/view/19627/329/Narodowe+Si%C5%82y+Rezerwowe.html> (dostęp: 17 listopada 2012 r.).

oraz współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC), a nawet działań psychologicznych¹³. To założenie wskazuje przy okazji kolejny, bardzo ważny aspekt tworzenia NSR – poszukiwanie oszczędności finansowych. Jednym z najważniejszych adresatów oferty mieli być byli żołnierze służby zawodowej, kontraktowej i zasadniczej, stanowiący najlepiej wyszkoloną i przygotowaną, z punktu widzenia potrzeb sił zbrojnych, grupę potencjalnych kandydatów. Chodziło o racjonalne przedłużenie wykorzystania kwalifikacji i doświadczenia żołnierzy po zakończeniu przez nich służby czynnej.

Kolejną kategorię stanowią, według założeń ochotnicy, którzy nie pełnili wcześniej czynnej służby wojskowej. W związku z zawieszeniem obowiązkowej służby wojskowej zbiór takich osób systematycznie się powiększa, a w perspektywie stanie się prawdopodobnie głównym źródłem naboru do formacji rezerwowych. Dla tych kandydatów droga do NSR wiedzie przez kilkumiesięczną służbę przygotowawczą (4 miesiące dla szeregowych, 5 – dla podoficerów oraz 6 – dla oficerów)¹⁴, która umożliwia odbycie podstawowego przeszkolenia wojskowego, uwzględniającego posiadane wykształcenie oraz aspiracje kandydata wstąpienia do korpusu osobowego, w którym pragnie pełnić służbę. W wyniku kolejnych zmian pierwotnych założeń, o przyjęcie do NSR mogą również ubiegać się żołnierze czynnej służby wojskowej¹⁵. Cezurą wiekową dla kandydatów jest osiągnięcie wieku pięćdziesięciu lat, a dla osób posiadających stopień podoficerski lub oficerski – sześćdziesięciu lat.

Nabór do NSR ma charakter terytorialny, co oznacza, że niezależnie od przygotowania i kwalifikacji kandydata, poza sytuacjami wyjątkowymi, nabór ogranicza się jedynie do terenu województwa, w którym jest on zameldowany. Taki charakter mają również organy rekrutujące: wojskowe komendy uzupełnień i wojewódzkie sztaby wojskowe. Terytorialne podejście cechuje również regulacje ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁶, co potwierdza, że potrzeby w zakresie reagowania kryzysowego były jednym z powodów utworzenia NSR. Art. 25 tego dokumentu określa okoliczności przekazania przez ministra obrony narodowej – na wniosek wojewody i do jego dyspozycji – pododdziałów Sił Zbrojnych RP w sytuacji kryzysowej, w której użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające¹⁷. Realizacja

¹³ *Narodowe Siły Rezerwowe. Vademecum*, s. 5, http://www.praca.mw.mil.pl/nsr/NSR_Vademecum.pdf (dostęp: 1 lutego 2013 r.).

¹⁴ *Ibidem*, s. 24.

¹⁵ *Ibidem*, s. 11-12.

¹⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.

¹⁷ *Ibidem*.

zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w takich sytuacjach powinna odbywać się zgodnie z wojewódzkim planem reagowania kryzysowego – kolejnym elementem o charakterze terytorialnym.

Kandydaci spełniający przyjęte kryteria, po podpisaniu ochotniczego, indywidualnego kontraktu na wykonywanie obowiązków w ramach NSR z dowódcą wybranej jednostki wojskowej, otrzymują przydziały kryzysowe od właściwego wojskowego komendanta uzupełnień na określone stanowisko służbowe w tej jednostce, rozpoczynając tym samym pełnienie służby wojskowej w rezerwie. Kontrakt zobowiązuje żołnierza do udziału w ćwiczeniach wojskowych – w tym w trybie natychmiastowego stawiennictwa – oraz pełnienia okresowej służby wojskowej (również poza granicami państwa). Łączny czas trwania ćwiczeń nie może przekroczyć 30 dni w roku kalendarzowym, (to nowe rozwiązanie, wprowadzone w ramach doskonalenia systemu motywacyjnego do służby w NSR)¹⁸.

W celu zachęcenia potencjalnych ochotników do wstąpienia do NSR, przygotowano specjalny system motywacyjny. Żołnierzom NSR przysługuje ochrona uprawnień pracowniczych, obejmująca trwałość stosunku pracy i ochronę przed zwolnieniem (żołnierz ma np. prawo do urlopu na czas służby, zachowując prawo do awansu, nagród, urlopów, itp.). Istnieją jednak istotne wyjątki: ochrona działa jedynie, jeśli zatrudnienie ma formę umowy o pracę oraz nie obejmuje sytuacji likwidacji stanowiska, na jakim zatrudniony jest żołnierz NSR, ani rozwiązania przez pracodawcę umowy bez wypowiedzenia z winy pracownika. Członkom NSR przysługuje ponadto: pomoc edukacyjna (dofinansowanie podnoszenia kwalifikacji proporcjonalne do okresu służby), świadczenia zdrowotne oraz świadczenia finansowe za służbę pełnioną w rezerwie, obejmujące uposażenie za każdy dzień służby oraz szereg dodatkowych gratyfikacji finansowych (np. zwrot kosztów dojazdów). Uposażenie przysługuje za każdy dzień służby w NSR, odbywania ćwiczeń wojskowych, pełnienia okresowej służby wojskowej, a nawet w trakcie służby przygotowawczej. Uposażenie zasadnicze wynika z posiadanego stopnia wojskowego, ale w pewnych okolicznościach dowódca jednostki może je powiększyć o dodatek funkcyjny. Na wysokość świadczenia ma wpływ także okres pozostawania na przydziale kryzysowym – jest ono zwiększane o 3 proc. za każde kolejne 3 lata. Możliwa jest ponadto rekompensata w sytuacji, gdy uposażenie jest niższe niż wynagrodzenie otrzymywane w cywil-

¹⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416.

nym miejscu pracy, ale tylko do wysokości 1/30 dwuipółkrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw za każdy dzień służby. Poza tym żołnierze mogą również otrzymać świadczenia w naturze (zakwaterowanie, umundurowanie, ekwipunek i wyżywienie). Dodatkowe świadczenia przysługują żołnierzom pełniącym służbę za granicą¹⁹.

Ponieważ w założeniu oferta służby w NSR skierowana jest do osób czynnych zawodowo, obejmuje ona również system zachęt dla pracodawców. Przysługuje im m.in. świadczenie pieniężne rekompensujące koszty poniesione z tytułu zatrudnienia pracownika zastępującego odbywającego służbę żołnierza NSR oraz zwolnienie z kosztów wynikających ze stosunku pracy. W uzupełnieniu gratyfikacji finansowych, aby sprostać oczekiwaniom zarówno ochotników do służby w NSR, jak i ich pracodawców, dodano zapis wskazujący, że ćwiczenia NSR odbywają się głównie w dniach wolnych od pracy²⁰.

Trudności z wdrażaniem koncepcji NSR w życie

Rozpoczęty 1 lipca 2010 r. proces rekrutacji do NSR prawie od początku napotykał problemy. Początkowo plany MON zakładały osiągnięcie na koniec 2010 r. stanu 10 tys. żołnierzy NSR, a do końca 2011 r. zakończenie procesu tworzenia formacji, a więc zawarcie 20 tys. kontraktów. Jednakże mimo przygotowania podstaw prawnych²¹, wydania dokumentów etatowych i traktowania zawierania kontraktów na pełnienie służby w NSR jako priorytetu terenowych organów administracji wojskowej i dowódców jednostek, dane wskazywały, że zakładana liczebność formacji nie zostanie osiągnięta. Od momentu rozpoczęcia naboru do NSR do czerwca 2012 r. wnioski o nadanie przydziału kryzysowego zgłosiło 25 tys. ochotników, spośród których 17,7 tys. otrzymało przydział. Równocześnie ze służby w NSR zrezygnowało 2,7 tys. żołnierzy, a nieco ponad 5 tys. przeszło do służby zawodowej. Tym samym liczba żołnierzy w NSR ustabilizowała się na przestrzeni 2012 r. – z zauważalną tendencją spadkową – na poziomie prawie 10 tys. żołnierzy (wykres 1), jednak przy bardzo dużej rotacji stanów osobowych (rezygna-

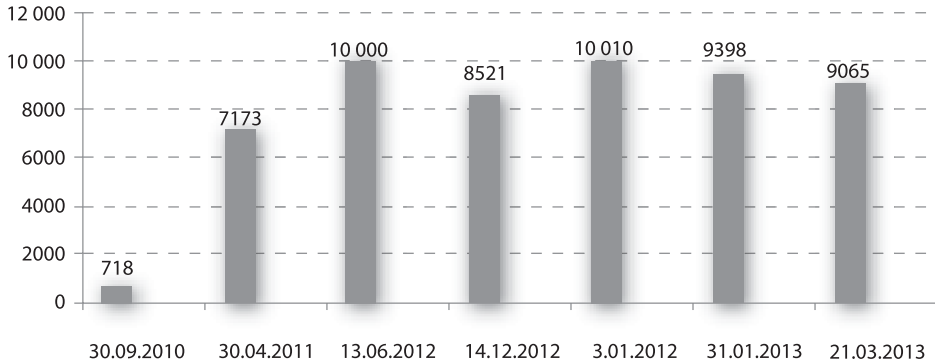
¹⁹ *Narodowe Siły Rezerwowe. Vademecum, op.cit.*, s. 25-27.

²⁰ *Ibidem*, s. 28-29.

²¹ W celu przygotowania podstaw prawnych do funkcjonowania NSR wydano kilkadziesiąt aktów prawnych, począwszy od nowelizacji zapisów ustawowych poprzez rozporządzenia Rady Ministrów, rozporządzenia i decyzje MON oraz rozkazy i wytyczne szefa SG WP.

cje z przydziałów kryzysowych oraz przejścia do służby zawodowej). Nie bez znaczenia są również problemy strukturalne NSR – do czerwca 2012 r. udało się obsadzić 12 proc. miejsc przewidzianych dla oficerów, 16 proc. dla podoficerów oraz 61 proc. dla szeregowych²².

Wykres 1. Liczebność NSR w latach 2010–2013



Źródło: stan profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP (...), *op.cit.*, s. 51; Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej (nr 2) z dnia 13 grudnia 2011 r., *op.cit.*, s. 6; informacje własne BBN.

Z niewielkim odzewem spotykały się tysiące listów z ofertą pełnienia służby w NSR, które dowódcy jednostek kierowali do byłych żołnierzy. W ramach doskonalenia systemu rekrutacji do NSR resort obrony narodowej uruchomił akcję promocyjną w mediach, skierowaną zarówno do kandydatów, jak i ich pracodawców oraz opublikował szereg broszur z niezbędnymi informacjami. Do promocji NSR wykorzystywane były także lokalne imprezy i święta. Zainteresowanym umożliwiono uzyskanie informacji na portalach internetowych MON, SG WP, Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz lokalnych komend uzupełnień i wojewódzkich sztabów wojskowych. Wydaje się jednak, że czynnikami, które miały największy wpływ na niewielkie zainteresowanie nową formą służby, był nieskuteczny system motywacyjny dla kandydatów, niewystarczający poziom rekompensat dla ich dotychczasowych pracodawców oraz skomplikowane regulacje prawne zaciemniające obraz podejmowanej służby i w konsekwencji utrudniające podjęcie decyzji o wstąpieniu do NSR. Świadczenia finansowe dotyczyły początkowo tylko okresu efektywnej służby – nie przewidziano gratyfikacji „za gotowość” do jej pełnienia. Dla wielu kandydatów trudną do pokonania przeszkodą stały

²² Wyliczenia własne na podstawie: Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej (nr 2) z dnia 13 grudnia 2011 r., *op.cit.*, s. 6.

się testy sprawności fizycznej. Do podejmowania starań o zawarcie kontraktu skutecznie zniechęcała także konieczność dołączenia do wniosku szeregu dokumentów, m.in. życiorysu, odpisu skróconego z aktu urodzenia, kopii świadectwa pracy, informacji o niekaralności z krajowego rejestru karnego czy zaświadczenia od pracodawcy.

Ważnym powodem mniejszego od zakładanego zainteresowania służbą w NSR było poczucie zagrożenia utratą dotychczasowej pracy przez ochotnika do służby w NSR oraz mało przychylne nastawienie pracodawców. Istniejące prawne gwarancje chroniące żołnierza przed zwolnieniem okazały się w praktyce mało skuteczne z uwagi na specyfikę współczesnego rynku pracy („śmieciowe” umowy-zlecenia). Trudno zakładać, że właściciel firmy zgodzi się na czasową (30 dni w roku, nie licząc urlopów wypoczynkowych) nieobecność wysoko wykwalifikowanego pracownika, w dodatku fachowca w rzadkiej dziedzinie. Taka nieobecność może np. rzutować na zdolność do wywiązywania się z biznesowych zobowiązań i spowodować daleko większe straty i zamieszanie w firmie niż przewidziana przez wojsko rekompensata, która obejmuje jedynie koszty zatrudnienia zastępczego pracownika i jest trudna do uzyskania. Stąd wyraźnie zauważalna niechęć pracodawców do konstruktywnego podejścia do pracowników zamierzających podjąć służbę w NSR. Łatwiej zmniejszyć ryzyko dla prowadzonej działalności gospodarczej poprzez pozbycie się takiej osoby pod dowolnym pretekstem, byle tylko zgodnym z prawem pracy.

Kolejnym problemem odnotowanym w trakcie tworzenia NSR okazała się trudność zrealizowania założeń koncepcyjnych odnoszących się do „jakości” ochotników. Narodowe Siły Rezerwowe miały stanowić zbiór specjalistów z rzadkich dziedzin oraz byłych wojskowych z dużym doświadczeniem. Z danych MON wynika, że nie udało się tego celu osiągnąć. 8 proc. członków NSR ma wykształcenie gimnazjalne, 19 proc. zasadnicze, 59 proc. średnie, a 14 proc. wyższe. Znaczące są również dane dotyczące wieku żołnierzy: 49 proc. ma mniej niż 25 lat, 26 proc. 26–30 lat, a jedynie 25 proc. powyżej 30 lat²³. Co więcej, wśród żołnierzy NSR przeważają osoby pochodzące z regionów ogarniętych wysokim bezrobociem, a 70 proc. żołnierzy nie ma stałego zatrudnienia. Dla nich NSR staje się głównym, a niezupełniającym źródłem utrzymania.

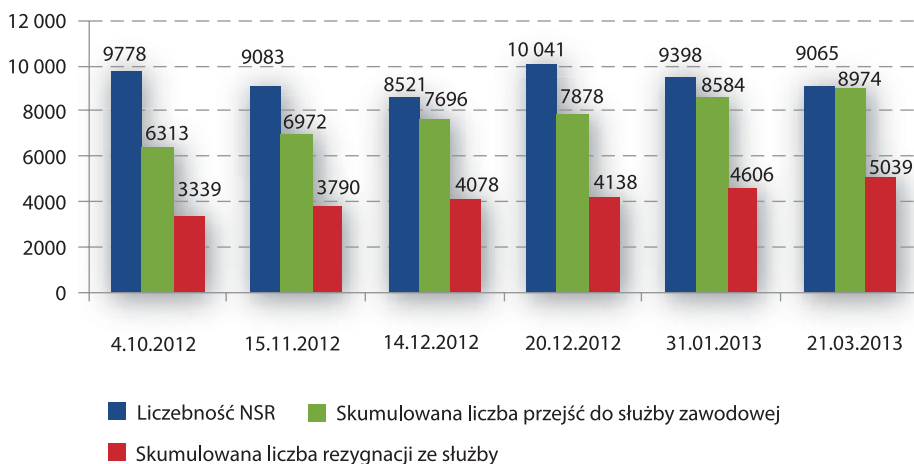
²³ *Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Obrony Narodowej (19.) w dniu 13 czerwca 2012 r.*, s. 6, http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/428/not/019on_egz_2.pdf (dostęp: 20 stycznia 2013 r.).

Powyższe dane wskazują, że obecny obraz NSR dalece odbiega od idei tej formy służby, którą przyjęto w sierpniu 2008 r. Trudno byłoby obronić tezę, że statystyczny żołnierz NSR, czyli osoba w wieku poniżej 25 lat, posiadająca wykształcenie średnie i pierwszy raz stykająca się ze służbą wojskową – ma bogate doświadczenie zawodowe i jest fachowcem w rzadkiej i wymagającej szczególnych kwalifikacji dziedzinie.

Bardzo ważną cezurą w procesie tworzenia NSR było uznanie tej formy służby w rezerwie za „przepustkę do służby zawodowej”²⁴. Skutkiem wprowadzonych przez MON zmian wymuszających taką ścieżkę kariery dla ochotników do służby czynnej było *de facto* przekształcenie NSR w konkurencyjny w stosunku do służby kandydackiej mechanizm naboru do służby zawodowej. Takie traktowanie Narodowych Sił Rezerwowych jest odwróceniem idei tego typu formacji i szkodzi zarówno armii zawodowej, jak i samym NSR. Ubocznym efektem jest dodatkowe skomplikowanie naboru do służby zawodowej, rozmycie sensu istnienia Narodowych Sił Rezerwowych oraz stworzenie sztucznej motywacji do podejmowania tej służby. Jedyną – choć wyraźnie krótkotrwałą i niestabilną – korzyścią takiego podejścia był wzrost liczebności formacji i chwilowe przekroczenie progu 10 tys. żołnierzy NSR – czyli czysto formalne wywiązanie się z przyjętych wcześniej założeń programu profesjonalizacji. Dynamikę fluktuacji liczebności NSR w okresie ostatnich miesięcy ilustruje wykres 2. Takie „kreatywne” wykorzystanie koncepcji NSR przez autorów pomysłu wskazuje na chęć udowodnienia, że jest to produkt trafiający w społeczne oczekiwania.

Kolejnym istotnym problemem jest sam mechanizm wyłaniania stanowisk dla NSR i jego uboczne efekty. O wyborze tych stanowisk decydują dowódcy jednostek wojskowych, kierujący się różnymi kryteriami, co w praktyce prowadzi do ich nadmiernej dywersyfikacji, chaosu i przypadkowości. Dowódcy, których kariera zależy m.in. od ocen gotowości bojowej podległych im struktur, z reguły przeznaczają dla żołnierzy NSR stanowiska drugorzędne, mające potencjalnie najmniejszy wpływ na ocenę pododdziałów lub – stając przed koniecznością wywiązania się z tego zadania – typują stanowiska nieobsadzone w danym momencie (wakaty), borykając się później ze stworzonym sztucznie problemem kadrowym. Dodatkowo dowódcy traktują obowiązek wytypowania stanowisk dla NSR jako „zło konieczne”, ponieważ zakwalifikowanie stanowiska do NSR automatycznie blokuje jego

²⁴ NSR. *Przepustka do zawodowej służby wojskowej*. *Vademecum*, Narodowe Siły Rezerwowe, http://www.nsr.wp.mil.pl/plik/file/Wydawnictwa_NSR_-_aktualizacja_7.07.2011_r./NSR_-_przepustka_do_zawodowej_sluzby_wojskowej_-_VADEMECUM.pdf (dostęp: 8 września 2012 r.).

Wykres 2. Dynamika zmian liczebności NSR na przełomie 2012 i 2013 r.

Źródło: informacje własne BBN.

dostępność dla żołnierzy służby zawodowej. Z punktu widzenia dowódcy to podwójna strata: stanowisko, które mogłoby być obsadzone na stałe przez żołnierza zawodowego, musi pozostawać przez jedenaście miesięcy w roku puste, a ponadto dowódca traci możliwość wykorzystania umiejętności konkretnego i lepiej przygotowanego do służby żołnierza zawodowego. Powstały w ten sposób zbiór etatów przeznaczonych dla NSR zawiera często zaskakujące przykłady²⁵. Dla żołnierzy, którzy mogą być obecni w jednostkach łącznie do 30 dni w roku, przeznaczono m.in. stanowisko szefa logistyki, szefa taktycznego zespołu kontroli obszaru powietrznego, głównego księgowego oraz technika samolotu wielozadaniowego (32. Baza Lotnictwa Taktycznego w Łasku – mająca na wyposażeniu samoloty F-16)²⁶.

Przeznaczenie tego typu stanowisk dla żołnierzy NSR dziwi z jeszcze jednego powodu – stanowiska dla żołnierzy NSR miały być wybierane spośród tych, na których pełnienie służby przez żołnierza zawodowego w warunkach „nie-kryzysowych” nie jest konieczne lub ekonomicznie uzasadnione²⁷. Ponadto żołnierze NSR służyć mieli głównie w jednostkach wsparcia i zabezpieczenia, a w oddziałach wysokiej gotowości – tylko w ograniczonym wymiarze²⁸. Podsumowując, wyżej wymienione problemy pozwalają

²⁵ System wyszukiwania wolnych stanowisk dla NSR, http://www.szukajnsr.wp.mil.pl/stanowisko_szukaj.php (dostęp: 9 stycznia 2012 r.).

²⁶ *Stan profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP ...*, op.cit., s. 22.

²⁷ *NSR. Przepustka do ...*, op.cit., s. 5.

²⁸ *Narodowe Siły Rezerwowe. Vademecum*, op.cit., s. 11.

zaryzykować tezę, że im więcej stanowisk NSR w jednostce, tym większy problem dla dowódcy.

Najwyższa Izba Kontroli o NSR

Proces profesjonalizacji SZ RP, w tym tworzenia NSR, oceniła w 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli²⁹. Główne uwagi raportu NIK odnoszące się do Narodowych Sił Rezerwowych dotyczyły różnic między zakładaną a faktycznie osiągniętą liczebnością sił, niedoskonałości systemu motywacyjnego, ograniczonej efektywności szkolenia i zgrywania pododdziałów, w których pełnią służbę żołnierze NSR oraz trudności z użyciem jednostek z etatami obsadzonymi przez żołnierzy NSR w sytuacjach kryzysowych, wymagających ich natychmiastowego wykorzystania.

NIK stwierdziła, że przyjęte przez MON założenie osiągnięcia przez NSR liczebności 20 tys. żołnierzy do końca 2010 r. nie zostało zrealizowane. Nie udało się również zrealizować, skorygowanego w związku z trudnościami z realizacją programu profesjonalizacji, planu osiągnięcia do końca 2010 r. poziomu 10 tys. żołnierzy, a liczebności docelowej do końca 2011 r. NIK uznała również, że system zachęt do służby w NSR okazał się nieefektywny (nie zlikwidowano obaw przed utratą zatrudnienia, zachęty finansowe okazały się niewystarczające). W opinii NIK nie sprawdziła się także praktyka nadawania przydziałów kryzysowych na aktualnie nieobsadzone stanowiska żołnierzy zawodowych. O ile takie podejście jest dopuszczalne w czasie ćwiczeń, w codziennej służbie może prowadzić do obniżenia gotowości bojowej jednostek i uniemożliwia ich natychmiastowe użycie w sytuacjach kryzysowych. Wreszcie, w ocenie NIK mechaniczne włączanie pojedynczych żołnierzy NSR do pododdziałów składających się w przeważającej części z żołnierzy zawodowych, obniża efektywność szkolenia i zgrywania poszczególnych struktur. NIK podkreśliła również, że przydziały NSR blokują możliwość uzupełniania stanowisk w jednostkach żołnierzami zawodowymi w przypadku pojawienia się właściwego kandydata.

W swoim stanowisku odnoszącym się do raportu NIK Ministerstwo Obrony Narodowej przyznało, że w procesie tworzenia NSR wystąpiły niedoskonałości, ale nie zgodziło się z tezą, że wynikają one z wadliwej koncepcji sił rezerwowych. MON stwierdziło, że przepisy ustawy o powszechnym

²⁹ Stan profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP ..., op.cit.

obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej dopuszczają przeznaczenie dla NSR pojedynczych stanowisk w strukturze jednostek wojskowych, ale nie ograniczają możliwości tworzenia całych pododdziałów, a nawet jednostek wojskowych składających się w całości z żołnierzy rezerwy. MON zwróciło również uwagę, że docelowa liczebność NSR została założona na poziomie do 20 tys. żołnierzy rezerwy, a więc mniejsza liczebność też mieści się w tym przedziale.

Polemizując z tym stanowiskiem, NIK stwierdziła, że nie można realizować zadań reagowania kryzysowego i wzmacniania jednostek poza granicami państwa, jeżeli żołnierze NSR będą w sposób rozproszony ulokowani w różnych jednostkach organizacyjnych i nie będą służyć i ćwiczyć razem. W podsumowaniu NIK postulowała położenie większego praktycznego nacisku na tworzenie jednorodnych pododdziałów i oddziałów NSR, co powinno ułatwić właściwe przygotowanie ich do realizacji zadań zgodnych z celem utworzenia sił rezerwowych.

Raport NIK, uwzględniający aspekt tworzenia NSR w ramach programu profesjonalizacji, był ważną, obiektywną próbą oceny efektywności wprowadzonych zmian, przeprowadzoną przez instytucję z zewnątrz sił zbrojnych. Wskazane w raporcie mankamenty obecnej koncepcji NSR są w dużym stopniu zbieżne z obserwacjami ekspertów i uwagami pierwszego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, przeprowadzonego z inicjatywy prezydenta RP.

Siły rezerwowe w wybranych państwach – przykłady rozwiązań systemowych

Przywołane wcześniej opracowanie „Narodowe Siły Rezerwowe. Vademecum”, mające stanowić materiał poglądowy i kompendium wiedzy dla kandydatów do służby w NSR, sugeruje, że autorzy koncepcji NSR przeanalizowali różne modele sił rezerwowych funkcjonujących w państwach NATO przed przyjęciem ostatecznych rozwiązań dotyczących NSR. W przytoczonych rozważaniach przyjęto, że prowadzona w państwach zachodnich profesjonalizacja sił zbrojnych implikuje zmianę charakteru i zmniejszenie rezerw osobowych oraz sprawia, że służą one przede wszystkim uzupełnieniu stanowisk, których stałe utrzymywanie w czasie pokoju jest nieopłacalne. Zauważono również, że zastąpienie dużej armii poborowej odpowiednimi mechanizmami uzupełniania zasobów osobowych przynosi znaczące

oszczędności finansowe, a mniejsza i sprawniejsza armia zawodowa jest skuteczniejszym narzędziem reagowania na obecne zagrożenia³⁰.

Autorzy Vademecum przywołują dwie dyrektywy Komitetu Wojskowego NATO: MC441/1 *NATO Framework Policy on Reserves* – w ogólny sposób odwołującą się do kwestii rezerw – oraz dyrektywę MC317/1 *NATO Force Structures* – w części dotyczącej m.in. zasad szkolenia sił rezerwowych i osiągnięcia przez nie gotowości do działania. W Vademecum podano także liczebność sił rezerwowych w wybranych krajach: Stanach Zjednoczonych i Kanadzie (w których poziom rezerw zbliżony jest do liczebności żołnierzy w służbie czynnej), Francji (Rezerwa Operacyjna – licząca obecnie 29,7 tys. rezerwistów³¹) oraz Wielkiej Brytanii (29,2 tys. żołnierzy rezerwy ochotniczej³²). Według Vademecum siły rezerwowe w państwach basenu Morza Śródziemnego utrzymywane są na poziomie 10–40 proc. liczebności żołnierzy czynnej służby wojskowej. Odnotowano również zmniejszenie liczebności rezerw w Danii i Holandii, służące według Vademecum osiągnięciu ich optymalnej jakości³³.

Zawarta w opracowaniu analiza systemów rezerw obowiązujących w innych państwach ma charakter bardzo powierzchowny i nie kończy się żadną konkluzją, która mogłaby być wskazówką dla systemu rezerw w Polsce. Co więcej, zastosowana w przypadku NSR koncepcja rezerw odbiega w zasadniczym stopniu od rozwiązań przyjętych w wyżej wymienionych krajach, m.in. w kwestii liczebności sił rezerwowych. Nie wzięto również pod uwagę krajów o podobnych uwarunkowaniach geopolitycznych, a jako przykład państw zmniejszających liczbę żołnierzy rezerwy podano Danię i Holandię – kraje graniczące jedynie z innymi członkami NATO.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że wzmianka o dyrektywach NATO i liczebności rezerw w wybranych państwach miała służyć oddaleniu zarzutów, że tych kwestii tak naprawdę nie brano poważnie pod uwagę. Do takiej tezy skłania również obserwacja, że zapisy te zostały rozszerzone w kolejnych edycjach Vademecum w stosunku do wersji pierwotnej, kiedy koncepcja NSR była już faktycznie przesądzona. Należy w tym miejscu przypomnieć,

³⁰ *Narodowe Siły Rezerwowe. Vademecum, op.cit.*, s. 5.

³¹ *Les chiffres clés de la Défense – Édition 2012*, Ministère de la Défense, s. 14, <http://www.defense.gouv.fr/content/download/174971/1890220/file/Chiffres%20cl%C3%A9s%20D%C3%A9fense%20ed-2012.pdf> (dostęp: 12 stycznia 2013 r.).

³² *Future Reserves 2020: Delivering the Nation's Security Together*, Ministry of Defense, s. 45, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/35891/20121123_consultation_fr20.pdf (dostęp: 12 stycznia 2013 r.).

³³ *Narodowe Siły Rezerwowe. Vademecum, op.cit.*, s. 5-6.

że program profesjonalizacji wdrażany był w atmosferze sporu rządu i prezydenta w kwestii liczebności sił czynnych i rezerwowych³⁴. Ówczesny szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, komentując przyjęcie rządowego programu profesjonalizacji SZ RP, przywołał wcześniejsze zapewnienia MON, że siły zbrojne będą liczyły od 120 tys. do 150 tys. żołnierzy służby czynnej oraz 30 tys. w Narodowych Siłach Rezerwowych.

Wiele z rozwiązań zastosowanych w krajach wymienionych w *Vademecum* mogłoby stanowić ważną inspirację w ulepszaniu NSR. Komponenty rezerwowe sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych są jednymi z najbardziej rozbudowanych na świecie. Składają się na nie lądowe i powietrzne siły Gwardii Narodowej oraz siły rezerwowe wszystkich rodzajów broni. Zastosowany w nich system szkolenia polega na odbywaniu obowiązkowych szkoleń w jeden weekend w miesiącu oraz 15 dni w roku. System ten stał się podstawą promocji służby rezerwowej w USA w latach 90. zgodnie z popularnym sloganem *One weekend a month, two weeks a year*³⁵. Wydaje się, że taki system odbywania służby może znacząco ułatwiać członkom sił rezerwowych cywilną karierę zawodową, a tym samym zachęcić aktywnych zawodowo profesjonalistów do podjęcia służby bez obawy o utratę pracy. Co więcej, w armii amerykańskiej wdraża się obecnie podejście do żołnierza zgodne z hasłem *Soldier for a life*, co oznacza tworzenie ścieżek rozwoju kariery wojskowej dla ochotników, umożliwiających im korzystne związanie się z wojskiem nawet na ponad 30 lat, obejmujące okres pracy w sektorze prywatnym i służby w rezerwie³⁶. Godny uwagi jest także amerykański system rekrutacji, który ilustruje m.in. przykład promocyjnej strony internetowej Gwardii Narodowej³⁷ – niezwykle przejrzystej i atrakcyjnej oraz odpowiadającej na kluczowe pytania potencjalnego ochotnika. Portal ten oferuje także możliwość internetowej rozmowy z konsultantem.

Przydatne wzorce zawiera również system francuski, w którym poza Rezerwą Operacyjną funkcjonuje kilkunastotysięczna Rezerwa Obywatelska. Zadaniem tej formacji jest m.in. promocja służby wojskowej i sił zbrojnych oraz edukacja dla bezpieczeństwa – stanowi ona narzędzie pogłębionej komunikacji ze społeczeństwem. Adresowana jest ona zarówno do żołnierzy

³⁴ Stasiak o profesjonalizacji armii: dobrze, że później, ale brak wyliczeń, *Gazeta Prawna*.pl, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/29803,stasiak_o_profesjonalizacji_armii_dobrze_ze_pozniej_ale_brak_wyliczen.html (dostęp: 15 listopada 2012 r.).

³⁵ *About*, National Guard, <http://www.nationalguard.com/about> (dostęp: 12 stycznia 2013 r.).

³⁶ *United States Army Reserve Vision & Strategy*, United States Army Reserve, s. 22–23, <http://www.usar.army.mil/Documents/vision-and-strategy-2020.pdf> (dostęp: 12 stycznia 2013 r.).

³⁷ <http://www.nationalguard.com/>.

kończących swoją służbę wojskową, jak i do cywilów. Z kolei w przypadku Rezerwy Operacyjnej, szkolenia rezerwistów odbywane są w wymiarze od 5 do 30 dni w roku, jednakże nie są one w pełni obligatoryjne. We francuskiej rezerwie obowiązuje zasada, że działania wojskowe nie mogą szkodzić życiu zawodowemu i prywatnemu rezerwisty. Nieobecność rezerwisty w cywilnym miejscu pracy jest dopuszczalna do 5 dni w roku, dłuższy okres służby wymaga zgody pracodawcy³⁸. Rezerwa Operacyjna funkcjonuje jako oddzielna formacja złożona ze 100–150 jednostek, różniących się między sobą zasadami pełnionej służby (np. specyfika jednostek przeznaczonych do udziału w operacjach zagranicznych).

Wart odnotowania jest także przypadek Finlandii, która wciąż utrzymując armię poborową dodatkowo szkoli na specjalnie organizowanych kursach wojskowych – państwowych i prywatnych – ok. 17 tys. osób rocznie. Dzięki przemyślanemu systemowi rezerw, Finlandia licząca ok. 5,4 mln ludności i posiadająca ok. 36,4 tys. żołnierzy służby czynnej, w czasie wojny jest w stanie zmobilizować ponad 360-tys. armię³⁹ wydając na cele wojskowe kwotę niemal trzykrotnie mniejszą niż wynosi polski budżet obronny⁴⁰.

Powyższe przykłady mogą stanowić cenne źródło inspiracji przy opracowywaniu reformy koncepcji Narodowych Sił Rezerwowych. Kluczowe mogą być w tym wypadku doświadczenia innych krajów w kwestii umożliwienia ochotnikom funkcjonowania na cywilnym rynku pracy i porozumienia z pracodawcami. Jednakże w kontekście fundamentalnych problemów obecnej formuły NSR najważniejsze zagraniczne doświadczenia dotyczą samej zastosowanej koncepcji struktury i przeznaczenia sił rezerwowych.

Spoleczne inicjatywy reformy NSR

Kwestia reformy Narodowych Sił Rezerwowych jest sprawą na tyle istotną, że zainteresowały się nią nawet społeczne organizacje pozarządowe ze środowiska byłych żołnierzy (nie tylko zawodowych). Jedną z nich – „ObronaNarodowa.pl Ruch na Rzecz Obrony Terytorialnej” – opracowała

³⁸ *Statut du personnel de réserve*, Les Réservistes de l'Armée de Terre, http://www.reserves.terre.defense.gouv.fr/spip-unites/article-v2.php3?id_article=42 (dostęp: 12 stycznia 2013 r.).

³⁹ *The Military Balance 2012*, The International Institute for Strategic Studies, Londyn 2012, s. 109.

⁴⁰ *SIPRI Yearbook 2012. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Londyn 2012, s. 199-200.

dokument „NSR na rozdrożu”⁴¹, zawierający autorskie propozycje kierunków zmian w projekcie Narodowych Sił Rezerwowych. W opracowaniu dokonano analizy obecnego stanu NSR oraz wyszczególniono niedoskonałości przyjętego systemu rezerw. W syntetycznej formie zaprezentowano również propozycje całościowej zmiany koncepcji NSR. Wśród zaproponowanych pomysłów znajduje się m.in. podzielenie obecnego NSR na komponent operacyjny (ok. $\frac{2}{3}$ sił) oraz terytorialny (ok. $\frac{1}{3}$). Pierwszy z wymienionych komponentów miałby funkcjonować na podobnych zasadach jak obecnie, jednak opierając się na wojewódzkich sztabach wojskowych i w postaci jednolitych formacji, działających u boku wojsk operacyjnych. Drugi komponent działałby przede wszystkim w obrębie danego województwa na bazie niewielkich pododdziałów tzw. „lekkiej piechoty” wielkości kompanii, w czasie wojny lub sytuacji kryzysowej rozwijanych do batalionu⁴². W projekcie proponuje się również uproszczenie i przyspieszenie procesu naboru m.in. poprzez zminimalizowanie liczby dokumentów i zaświadczeń, które złożyć musi potencjalny ochotnik. Wskazano również potrzebę zmiany systemu szkolenia w celu umożliwienia rezerwistom funkcjonowania na cywilnym rynku zawodowym. Autorzy koncepcji postulują organizowanie obowiązkowych zajęć szkoleniowych popołudniami, w weekendy oraz w okresach urlopowych. Przywołano w tym kontekście system jednego weekendu w miesiącu i 14 dni w roku, znany z omówionego wcześniej modelu amerykańskiego⁴³. W opracowaniu znajduje się również propozycja schematu zachęt finansowych, obejmujących wynagrodzenie za każdy dzień służby zależne od stopnia wojskowego oraz roczne nagrody szkoleniowe, oddzielne dla komponentu operacyjnego i terytorialnego⁴⁴. Przygotowane opracowanie zaleca również podjęcie dialogu z pracodawcami w celu ustalenia dogodnej dla obu stron formy prowadzenia szkoleń dla rezerwistów, umożliwiającej pogodzenie wymogów życia zawodowego i służby wojskowej. Według autorów projektu zmian, należałoby również zaproponować pracodawcom coś więcej niż jedynie refundację kosztów nieobecności pracownika – np. niewielkie ulgi podatkowe. Ostatnią z propozycji jest intensyfikacja kontaktów wojska ze społeczeństwem, m.in. przez współpracę ze

⁴¹ *NSR na rozdrożu*, ObronaNarodowa.pl. Ruch na Rzecz Obrony Terytorialnej, <http://www.obronanarodowa.pl/download/NSR-na-rozdroz/NSR-na-rozdroz-POPR.pdf> (dostęp: 13 stycznia 2013 r.).

⁴² *Ibidem*, s. 14–16.

⁴³ *Ibidem*, s. 18.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 19–21.

szkołami i uczelniami wyższymi w formie przedstawionego programu: legia akademicka – pododdziały szkolne NSR⁴⁵.

Fakt powstania tak kompleksowego opracowania świadczy o wysokim zainteresowaniu kwestią NSR w środowiskach związanych z wojskiem i zaangażowanych w sprawy obronności oraz dostrzeganiu konieczności korekty funkcjonującego w Polsce modelu sił rezerwowych. Ponieważ w opracowanie projektu zaangażowali się także byli żołnierze, przeczy to poniekąd tezie, że nie są oni zainteresowani tą formą służby – raczej nie przekonuje ich konkretna, dostępna dzisiaj oferta. Niezależnie od merytorycznej oceny proponowanych rozwiązań problem efektywnego systemu sił rezerwowych zasługuje na społeczną debatę i analizę tego rodzaju postulatów.

„Pełzająca” reforma systemu Narodowych Sił Rezerwowych

Kolejna już inicjatywa korekty szczegółowych rozwiązań systemu NSR została podjęta przez MON w kwietniu 2012 r. Po kilkumiesięcznych uzgodnieniach, 30 października ubiegłego roku Rada Ministrów przyjęła zaproponowane przez ministra obrony narodowej założenia zmian ustawowych, mających – zdaniem autorów – usprawnić organizację i funkcjonowanie Narodowych Sił Rezerwowych oraz uatrakcyjnić służbę potencjalnym kandydatom. Przyjęty projekt zakłada zmianę dwóch aktów prawnych: ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz ustawy o uposażeniu żołnierzy niezawodowych. W ocenie skutków regulacji MON oszacował koszt wprowadzenia proponowanych regulacji na około 3 mln zł rocznie.

Zmiany dotyczą m.in. nowych regulacji naboru i uzupełniania stanowisk służbowych w NSR; rozszerzenia form szkolenia żołnierzy; stworzenia możliwości rekompensaty kosztów zdobywania przez żołnierzy kwalifikacji przydatnych w wojsku; poszerzenia systemu motywacyjnego oraz dalszego uelastycznienia relacji z pracodawcami (rozszerzenie katalogu zwrotu kosztów powodowanych zatrudnianiem żołnierzy NSR, możliwość wnioskowania zmiany terminów ćwiczeń itp.).

Ważną zmianą organizacyjną ma być podporządkowanie terenowych organów administracji wojskowej (wojewódzkie sztaby wojskowe i wojskowe komendy uzupełnień) ministrowi obrony narodowej, a nie jak dotychczas szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. Celem tej zmiany ma być

⁴⁵ *Ibidem*, s. 22–23.

usprawnienie administrowania zasobami rezerw osobowych (aspekt systemu mobilizacji) oraz uproszczenie procesu decyzyjnego.

Niestety, proponowane zmiany po raz kolejny mają charakter doraźnych poprawek, będących reakcją na najczęściej pojawiające się problemy w procesie rekrutacji do służby i funkcjonowania NSR, a nie nowego, przemyślanego i całościowego rozwiązania systemowego. Uwzględniają one szereg istotnych, ale wciąż jedynie fragmentarycznych postulatów zgłaszanych przez zainteresowanych służbą w NSR, ich pracodawców oraz osoby i instytucje odpowiedzialne za bieżące funkcjonowanie sił rezerwowych. Zmiany te nie dotyczą meritum, czyli przyjętej koncepcji Narodowych Sił Rezerwowych, ich przeznaczenia, czy przydatności operacyjnej.

Wydaje się, że na swój sposób racjonalne, ale ograniczone w skali i rozciągnięte w czasie, fragmentaryczne i powolne poprawianie systemu rezerw sił zbrojnych przez MON wyczerpuje swój potencjał. Utrzymywanie obecnego, nieefektywnego systemu oddała szansę na stworzenie systemu rezerw sił zbrojnych odpowiadających rzeczywistym potrzebom. Powierzchnowe zmiany skutkują tylko dalszym przeregulowaniem i tak już skomplikowanego systemu, co jeszcze bardziej zniechęca do służby w NSR. Symptomatyczne w tym przypadku jest planowane wprowadzanie mechanizmów finansowych mających utrudniać porzucenie tej służby, sprzeczne z jej ochotniczym charakterem. Nakazy i zakazy rzadko sprawdzają się w odniesieniu do ochotników. Starania o osiągnięcie i utrzymanie zakładanej liczebności ochotniczych formacji sił zbrojnych – nawet jeżeli dotyczy to formacji rezerwowych – nie mogą bazować na negatywnych bodźcach. Należy doceniać i szanować dobrowolną chęć podejmowania służby w NSR przez obywateli i zamiast systemu sankcji, budować system zachęt.

Wnioski

Niezależnie od merytorycznej oceny przydatności i wartości przyjętego modelu NSR należy docenić wysiłek i ogrom pracy komórek Sztabu Generalnego WP oraz Ministerstwa Obrony Narodowej, a przede wszystkim dowódców jednostek liniowych, włożony w przygotowanie i przeprowadzenie niezbędnych zmian legislacyjnych oraz konsekwentne wdrażanie w życie przyjętej koncepcji sił rezerwowych. Szczegółowa analiza znacznej liczby zmienionych oraz opracowanych od podstaw aktów prawnych nie jest przedmiotem niniejszego opracowania – ze względu na swój zakres i złożoność, zamiast przybliżyć raczej zaciemniłaby problematykę NSR.

Mimo tych wysiłków koncepcja NSR wdrażana w ramach programu profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP nie sprawdziła się w praktyce i wymaga radykalnej zmiany. Formacja mająca stanowić docelowo 1/6 Sił Zbrojnych RP, stworzona na potrzeby reagowania kryzysowego oraz wzmocnienia jednostek wojskowych w działaniach poza granicami państwa, stała się głównie kanałem napływu kandydatów do zawodowej służby wojskowej zwłaszcza w korpusie szeregowych, a jej wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem ma charakter śladowy. Licznym wątpliwościom w odniesieniu do obecnej koncepcji NSR dali wyraz senatorowie RP na posiedzeniu Senackiej Komisji Obrony Narodowej 13 czerwca 2012 r., w trakcie dyskusji nad informacją Ministerstwa Obrony Narodowej na temat roli Narodowych Sił Rezerwowych w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁶. W trakcie tego samego posiedzenia potrzebę zmian modelu NSR akcentował również szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Temat ten został również poruszony w ramach zakończonego w 2012 r. Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego.

Dalsze utrzymywanie takiego stanu rzeczy, to marnowanie sił i niemałych środków finansowych oraz odkładanie w czasie prawdziwego rozwiązania coraz bardziej narastającego problemu rezerw dla sił zbrojnych. Uczynienie ze służby w NSR warunku podjęcia zawodowej służby wojskowej dla dużej części ochotników tworzy fałszywą motywację i w konsekwencji zaciemnia obraz prawdziwego zainteresowania tą formą służby wojskowej i społecznej oceny warunków jej pełnienia. W takiej sytuacji trudno o właściwą korektę przyjętej koncepcji. Szkoda wypracowanej z niemałym wysiłkiem i rozpoznawalnej marki, jaką jest NSR, która skutecznie zachęcała do podjęcia próby służby w tej formacji już ponad dwadzieścia tysięcy młodych ludzi.

Podstawową słabością dzisiejszego systemu jest rozproszenie żołnierzy pełniących służbę w NSR w różnych jednostkach i pododdziałach. W efekcie nie stanowią oni zwartych formacji, a jedynie jednostkowe wypełniania różnych „dziur” w obsadach etatowych jednostek wojskowych, których w armii zawodowej w ogóle być nie powinno. Trudno w racjonalny sposób zarządzać takim zasobem rezerw i trudno go efektywnie wykorzystywać zgodnie z założonym przeznaczeniem. W warunkach kryzysu (teoretycznie jeden z głównych obszarów przeznaczenia NSR) potrzebne jest natychmiastowe użycie wyszkolonych i zgranych pododdziałów, a trudno mówić (jak słusznie zauważa NIK) o skutecznym zgraniu kilku żołnierzy, ćwiczących razem

⁴⁶ *Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Obrony Narodowej, op.cit.*

– w najlepszym przypadku – przez $\frac{1}{12}$ roku szkoleniowego z zawodowcami spędzającymi na wspólnych szkoleniach i ćwiczeniach cały czas służby. Postawieni w takiej sytuacji żołnierze NSR, mimo ich najlepszej woli, będą zawsze stanowili najsłabsze ogniwo i trudny problem dla swoich dowódców. Nie tylko podważa to przydatność NSR, a tym samym celowość wydawania pieniędzy na ten cel, ale dodatkowo frustruje żołnierzy tej formacji i zniechęca do kontynuowania służby. Funkcjonowanie w jednym, zawodowym pododdziale pojedynczych, znacznie słabiej wyszkolonych żołnierzy NSR, którzy obniżają wartość operacyjną całej formacji, zaprzecza idei armii zawodowej, w której ilość miała zostać zastąpiona przez jakość. Problem ten odnotowują nawet organizacje społeczne, proponując jednocześnie całościowe projekty zmian systemu sił rezerwowych.

Drugą słabością przyjętej koncepcji jest traktowanie NSR jako przed-sionka służby zawodowej. To całkowite odwrócenie idei tego typu formacji rezerw wojskowych, które powinny mieć charakter służby postzawodowej, adresowanej przede wszystkim do byłych żołnierzy zawodowych lub kontraktowych w celu stworzenia możliwości przedłużenia wykorzystania ich kwalifikacji i doświadczeń dla potrzeb systemu bezpieczeństwa narodowego. Koncepcja, zgodnie z którą NSR traktowane są jako „przepustka do służby zawodowej”, psuje zarówno NSR, jak i jednostki liniowe, przysparzając problemów ich dowódcom. Nie można tolerować sytuacji, w której ochotnik – kandydat na żołnierza zawodowego – nie może otrzymać przydziału służbowego tylko dlatego, że proponowane mu stanowisko jest zablokowane dla potrzeb NSR i pozostaje puste lub jest fizycznie obsadzone tylko przez 30 dni w roku.

NSR traktowane jako „obóz przejściowy” na drodze do służby zawodowej stają się fikcją w kontekście swojego ustawowego przeznaczenia. Stwarzają groźną iluzję posiadania licznych, przygotowanych i wyszkolonych rezerw, będąc w istocie zasobami zgoła wirtualnymi, podlegającymi dodatkowo ogromnej rotacji. Znacząca jest także m.in. liczna grupa ochotników do NSR, którzy zostali odrzuceni już w trakcie wstępnej kwalifikacji. Utrzymująca się duża liczba żołnierzy rezygnujących systematycznie z przydziałów kryzysowych oznacza, że deklarowany przez MON poziom ok. 10 tys. żołnierzy NSR jest w rzeczywistości stanem dynamicznym z tendencją malejącą, a osiągnięcie docelowego pułapu NSR coraz bardziej odwleka się w czasie.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że dzisiejsze NSR zaplanowano jako swoistą hybrydę obu koncepcji pierwszego Strategicznego przeglądu obronnego

przeprowadzonego w MON: stworzono siły reagowania kryzysowego pod nazwą „Narodowe Siły Rezerwowe”, zmieniając następnie ich przeznaczenie na źródło naboru szeregowych zawodowych. Takie podejście nie rozwiązuje ani problemu rezerw dla sił zbrojnych, ani problemów reagowania kryzysowego, a w dłuższej perspektywie pozbawia siły zbrojne systemowych rezerw o realnym znaczeniu operacyjnym.

Pomieszczenie różnych koncepcji prowadzi też do sytuacji sprzecznych wewnętrznie: żołnierz rezerwy, jakim jest członek NSR, otrzymując przydział kryzysowy zobowiązuje się do natychmiastowego stawienia w razie potrzeby. Takiego wymogu nie stosuje się wobec żołnierzy zawodowych służby czynnej. Tak więc żołnierz rezerwy utrzymywany jest w stanie wyższej gotowości do działania, niż żołnierz zawodowy pełniący służbę w pełnym wymiarze. Co więcej, ochotnik do służby w NSR zdaje sobie z tego sprawę nierzadko już po podpisaniu kontraktu, ponieważ przepisy są zbyt zawile, aby zauważyć to wcześniej.

Dokonywane na bieżąco korekty systemu NSR – chociaż w większości potrzebne i idące we właściwym kierunku – mają fragmentaryczny charakter, nie usuwają zasadniczych słabości obecnych rozwiązań i nie prowadzą do pojawienia się nowej jakości w obszarze rezerw i uzupełnień sił zbrojnych.

Konieczna jest strategiczna reforma NSR. Należy powrócić do pierwotnej, zniekształconej w praktyce koncepcji. NSR powinny być zorganizowane w odrębne formacje i przewidywane przede wszystkim do lokalnego/terytorialnego wykorzystania operacyjnego, w pierwszej kolejności w czasie kryzysu, ale także w czasie wojny – do zadań obrony terytorialnej. Mówiąc w przenośni, powinny stać się tzw. wojskiem wojewodów, przewidywanym do realizacji zadań ujętych w ich planach operacyjnego funkcjonowania na czas zagrożenia i wojny. Mogłaby to być formacja funkcjonująca – z zachowaniem właściwych proporcji – na wzór amerykańskiej Gwardii Narodowej.

W ocenie autorów, kilkuletni okres funkcjonowania obecnej formuły sił rezerwowych oraz już zidentyfikowane problemy – stanowią wystarczającą przesłankę do przeprowadzenia rzetelnego audytu, weryfikacji koncepcji NSR oraz ich przeznaczenia, a następnie zaprojektowania i wdrożenia gruntownych zmian systemowych ukierunkowanych przede wszystkim na tworzenie jednolitych formacji rezerwowych, przedstawiających realną wartość operacyjną.