

Węzeł gordyjski mobilizacji. Ukraina między potrzebami armii i biznesu

Sławomir Matuszak, Piotr Żochowski

Rosnąca w ostatnich miesiącach liczba mężczyzn, którym odroczone służbę wojskową, oraz problemy w realizacji planów mobilizacyjnych wymusiły na władzach ukraińskich przeprowadzenie audytu przedsiębiorstw mających status podmiotu o znaczeniu strategicznym dla obronności państwa. Rewizja listy takich firm ma się przyczynić do zmniejszenia skali nadużywania ochrony pracowników przed powołaniem do wojska i poprawienia stanu rezerw kadrowych Sił Zbrojnych Ukrainy. Jednocześnie w środowisku biznesowym pojawiają się postulaty wprowadzenia tzw. ekonomicznej reklamacji, pozwalającej przedsiębiorcom – przez wpłacanie odpowiednich sum na rzecz państwa – zagwarantować swoim kluczowym pracownikom odroczenie służby wojskowej.

Konieczność zapewnienia budżetowi dochodów, z których finansowany jest wysiłek wojenny, oraz problemy z mobilizacją, mające swoje źródło w korupcji i powszechnym unikaniu służby, sprawiają, że władzom coraz trudniej znaleźć równowagę między dbaniem o interesy gospodarcze kraju a odpowiadaniem na potrzeby armii. Napięcia w tym zakresie stają się coraz poważniejszym wyzwaniem społecznym i politycznym oraz podważają zaufanie obywateli do rządzących.

Reklamacja od obowiązku służby wojskowej i jej praktyczne zastosowanie

Obecnie zasady reklamacji od służby wojskowej reguluje rządowe rozporządzenie z 27 stycznia 2023 r. (kilkakrotnie później modyfikowane). Przewiduje ono możliwość zwolnienia z mobilizacji pracowników przedsiębiorstw lub instytucji, które zostaną uznane za krytycznie ważne i spełniają co najmniej trzy z poniższych kryteriów:

- ich całkowita suma zapłaconych podatków, opłat i składek do budżetu państwa przekracza równowartość 1,5 mln euro;
- ich kwota wpływów w walucie obcej (z wyłączeniem kredytów i pożyczek) w ciągu ostatniego roku podatkowego jest wyższa niż 32 mln euro;
- przedsiębiorstwo, instytucja lub organizacja ma strategiczne znaczenie dla gospodarki i bezpieczeństwa państwa – zgodnie z wykazem strategicznych obiektów państwowych zatwierdzonym przez rząd;



- przedsiębiorstwo ma kluczowe znaczenie dla danej gałęzi gospodarki narodowej lub zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej (kryteria te są ustalane przez organy władzy centralnej bądź obwodowe administracje państwowe);
- przedsiębiorstwo/instytucja nie ma zaległości w opłacaniu składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne;
- średnie wynagrodzenie pracowników przedsiębiorstwa/instytucji za ostatni kwartał nie jest mniejsze niż średnia krajowa pensja za IV kwartał 2021 r.;
- przedsiębiorstwo jest rezydentem programu Diia City (specjalna strefa prawna dla firm z branży IT);
- przedsiębiorstwo świadczy usługi telekomunikacyjne i w przypadku operatorów sieci komórkowych uzyskuje średni miesięczny dochód netto wyższy niż 200 mln hrywien, a w przypadku dostawców internetu – wyższy niż 20 mln hrywien.

Od niektórych firm i instytucji (działających m.in. w służbie zdrowia, sektorze energetycznym czy branży przewoźników międzynarodowych) wymaga się spełnienia co najmniej dwóch z ww. warunków. Przedsiębiorstwa, które otrzymały status krytycznie ważnych, mogą ubiegać się o wyreklamowanie do 50% swoich pracowników podlegających mobilizacji. W przypadku firm zbrojeniowych, przedsiębiorstw obsługujących Siły Zbrojne oraz tych z sektora energetycznego istnieje możliwość zapewnienia reklamacji od służby wojskowej dla całego personelu.

W ostatnich miesiącach nastąpił znaczny wzrost pracowników objętych reklamacją. Przyspieszył on po tym, jak 17 lipca rząd wprowadził mechanizm umożliwiający zgłaszanie takich osób przez portal Diia. O ile w marcu br. było ich blisko 528 tys., a w sierpniu 930 tys., o tyle na początku października liczba ta wzrosła do ponad 1,5 mln. W rezultacie 8 października Ministerstwo Obrony zainicjowało trwający do 15 listopada audyt przedsiębiorstw, które otrzymały możliwość zapewniania swoim pracownikom odraczania służby. W tym okresie zawieszono przyznawanie nowym przedsiębiorstwom statusu krytycznie ważnych, a od 20 października firmy, które otrzymały go wcześniej, nie mogą zgłaszać bądź przedłużać reklamacji dla swoich pracowników. 23 października rząd umożliwił pozbawienie tego statusu, jeśli zostaną ujawnione naruszenia w procesie jego przyznawania.

Po zakończeniu audytu (nie poinformowano o jego szczegółach) Denys Szmyhał zapowiedział zmianę zasad przyznawania statusu krytycznie ważnych przedsiębiorstw – nowe regulacje mają obowiązywać od 1 grudnia (m.in. w przypadku regionalnych przedsiębiorstw konieczne będą uzgodnienia z Ministerstwem Gospodarki lub Ministerstwem Obrony). Według informacji medialnych status ten w czasie audytu utraciło 10% skontrolowanych przedsiębiorstw¹.

Problemy z siłą roboczą

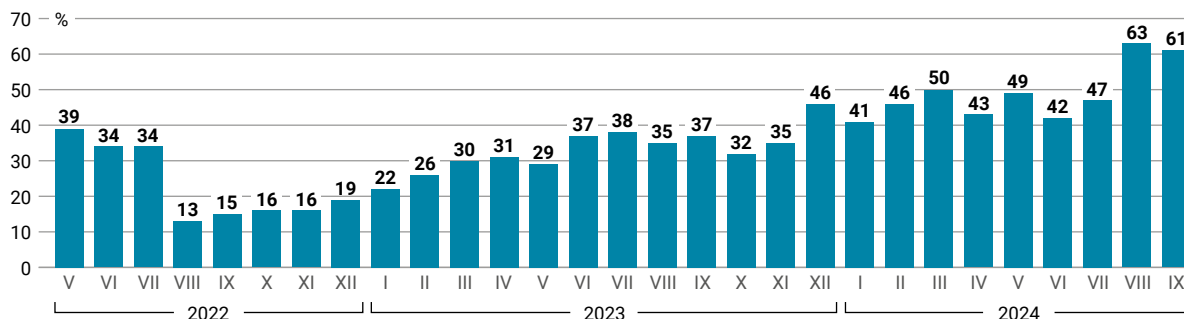
Choć liczba wyreklamowanych osób rośnie, w ostatnich miesiącach coraz trudniej znaleźć pracowników. W opublikowanych w październiku wynikach sondażu przeprowadzonego wśród przedsiębiorców przez Instytut Badań Ekonomicznych i Konsultacji Politycznych (IED) wskazano, że największą przeszkodą w prowadzeniu działalności gospodarczej jest obecnie brak siły roboczej, wynikający z mobilizacji lub wyjazdu ludzi za granicę². Wśród ankietowanych przedsiębiorców 61% wskazało ten problem jako główne wyzwanie, poważniejsze niż kwestie bezpieczeństwa (56%) i przerwy w dostawach energii elektrycznej (45%).

¹ О. Некрашук, Д. Бобрицький, *Нові фільтри, десятки тисяч військовозобов'язаних втрачають бронь. Як уряд змінив правила і що показав аудит*, NV Бізнес, 16.11.2024, biz.nv.ua.

² *Брак працівників у вересні вперше став головною перешкодою для ведення бізнесу – опитування ІЕД*, Instytut Badań Ekonomicznych i Konsultacji Politycznych, 17.10.2024, www.ier.com.ua.

Ponadto coraz trudniejsze staje się zatrudnienie wykwalifikowanych pracowników – na tę kwestię zwróciło uwagę 55,1% respondentów. Dla 39,2% ankietyowanych wyzwaniem było znalezienie nawet niekwalifikowanego personelu. Warto podkreślić, że problemy związane z brakiem siły roboczej systematycznie rosną od drugiej połowy 2022 r.

Wykres. Odsetek firm zgłaszających problemy związane z brakiem siły roboczej



Źródło: dane Instytutu Badań Ekonomicznych i Konsultacji Politycznych.

Wydaje się, że główną przyczyną problemów ze znalezieniem pracowników jest obawa przed mobilizacją – w przypadku legalnego zatrudnienia pracodawca ma obowiązek ich rejestracji w wojskowej ewidencji, co zwiększa ryzyko wezwania do służby wojskowej. Z tego względu znaczna część mężczyzn w wieku poborowym woli pracować na czarno.

Buksująca mobilizacja

Zabiegi przedsiębiorców, którym zależy na utrzymaniu wystarczającego poziomu zatrudnienia, stoją w sprzeczności z potrzebami armii. Od końca 2023 r. nasila się problem z realizacją planów mobilizacyjnych, a dodatkowo regularnego uzupełnienia wymagają jednostki walczące na froncie – jest to konieczne do odzyskania przez nie pełnej zdolności bojowej. Wyzwaniem jest postępujące „starzenie się” wojska. Średni wiek żołnierzy ukraińskich wynosi ok. 35–40 lat, co stawia pod znakiem zapytania ich przydatność w trudnych warunkach pola walki. Radykalnie spadła też liczba ochotników gotowych z pobudek patriotycznych wstąpić w szeregi Sił Zbrojnych³.

Władze wojskowe nie ujawniają szczegółów planów mobilizacyjnych, ale na podstawie incydentalnych wypowiedzi ukraińskich wojskowych można przyjąć, że przewidują one pozyskiwanie kilkunastu tysięcy żołnierzy miesięcznie. Jest to trudne do wykonania przede wszystkim ze względu na niechęć młodych mężczyzn do uczestniczenia w krwawych walkach na froncie.

Na Ukrainie nie ogłoszono pełnej mobilizacji, gdyż wykluczono z niej najmłodsze roczniki mężczyzn (18–24 lata). Po prawie rocznej zwłoce, motywowanej obawą przed pogorszeniem się nastrojów społecznych, przed oporem podmiotów gospodarczych w związku z utratą pracowników i przed niekorzystnymi tendencjami demograficznymi, w kwietniu prezydent Wołodymyr Zełenski zdecydował się na niewielkie obniżenie wieku mobilizacyjnego z 27 do 25 lat⁴ (według władz wojskowych ma to zapewnić napływ dodatkowo ok. 400–500 tys. rekrutów). Zasób mobilizacyjny kraju szacuje się na 3–5 mln mężczyzn w wieku od 25 do 60 lat⁵.

³ J. Ber, *U progu trzeciego roku wojny. Kryzys mobilizacyjny na Ukrainie*, „Komentarze OSW”, nr 572, 9.02.2024, osw.waw.pl.

⁴ *Idem*, *Ukraina: korekta polityki mobilizacyjnej*, OSW, 17.04.2024, osw.waw.pl.

⁵ А. Страшкун, *Старим тут місце. Як ЗСУ стали армією 40+ і чи вплине зниження мобілізаційного віку на боєздатність*, *Українська правда*, 16.05.24, pravda.com.ua.

Prezydent zatwierdził również ustawę likwidującą status osoby o ograniczonej zdolności do pełnienia służby wojskowej i zobowiązującą do weryfikacji posiadanego orzeczenia lekarskiego w tym zakresie. Rozwiązania te nie gwarantują jednak skutecznego kontynuowania mobilizacji, m.in. ze względu na trudności w utworzeniu pełnego rejestru objętych obowiązkiem służby wojskowej. Nie można wykluczyć, że w sytuacji nasilania się problemów kadrowych w armii zostaną wprowadzone przepisy zezwalające na pobór młodszych roczników.

Według danych Państwowej Służby Statystycznej na początku 2022 r. na Ukrainie żyło ok. 1,6 mln mężczyzn w wieku 18–25 lat. Dane te należy traktować szacunkowo;

Wyzwaniem jest postępujące „starzenie się” wojska. Średni wiek żołnierzy ukraińskich wynosi około 35–40 lat, co stawia pod znakiem zapytania ich przydatność w trudnych warunkach pola walki.

wielu z nich wyjechało za granicę lub ma zaświadczenia zwalniające z obowiązku służby wojskowej – wydawane m.in. przez zakłady pracy o statusie podmiotu strategicznego dla wysiłku wojennego, a także w związku z posiadaniem potwierdzonego stopnia inwalidztwa lub ponad trójki dzieci. Według części obserwatorów audyt przedsiębiorstw mających ten status jest reakcją na oburzenie prezydenta Zełenskiego, zaskoczonych dużą skalą wyłączeń z pełnienia służby wojskowej⁶.

Pomimo zmiany przepisów rezultaty trwającej mobilizacji nie zadowalają. Władze wojskowe w październiku przyznały, że jej tempo spada. Obecnie w ośrodkach szkoleniowych przebywa ok. 20 tys. ludzi, podczas gdy jeszcze kilka miesięcy temu liczba ta wynosiła 35 tys.⁷ Na brak znaczącej poprawy jakości mobilizacji wpływają pogłębiające się problemy organizacyjne. Mimo podejmowanych prób naprawienia sytuacji system pozyskiwania rekrutów jest nieskuteczny – w dużej mierze ze względu na niskie zainteresowanie pełnieniem służby na froncie oraz niewydolność komisji wojskowych i lekarskich, których członków cechuje duża podatność na korupcję (zob. niżej).

Do służby wojskowej nie zachęca krótki czas szkolenia przed wysłaniem na front (30 dni). Nie gwarantuje ono dobrego przygotowania zmobilizowanych do działania i przetrwania w ciężkich warunkach bojowych. Rozwiązaniem mającym podnieść poziom wyszkolenia jest jego przedłużenie do 45 dni⁸. Władze wojskowe, poszukując dodatkowych rezerw ludzkich, zdecydowały się na kontynuowanie doraźnych kontroli dokumentów w lokalach gastronomicznych i klubach cieszących się popularnością wśród młodych mężczyzn.

Unikanie służby wojskowej

Przedłużające się ciężkie walki na froncie, generujące duże straty ludzkie, spowodowały wzrost niechęci do pełnienia służby wojskowej. Ukształtował się nielegalny proceder pozwalający na unikanie powołania do wojska za pieniądze (kilka–kilkanaście tys. euro). Trudno precyzyjnie ocenić jego skalę, ale prawdopodobnie ma on charakter masowy. Według danych Eurostatu między styczniem 2023 r. a lipcem 2024 r. liczba ukraińskich mężczyzn w wieku 18–64 lat objętych tymczasową ochroną w Unii Europejskiej i państwach EFTA zwiększyła się o 250 tys.⁹

Mimo podejmowanych środków naprawczych (m.in. wymiany w sierpniu 2023 r. wszystkich szefów obwodowych komisji wojskowych) powszechne są zjawiska korupcyjne związane z wydawaniem

⁶ А. Крижний, *Процедуру бронювання призупинили: Зеленський обурився великою кількістю заброньованих*, Економічна правда, 9.10.24, pravda.com.ua.

⁷ М. Ощановский, *Мобілізація в Україні пішла на спад: які причини*, 19.10.24, societycomments.ua.

⁸ «Зміни в організації бойової підготовки Збройних Сил України», Materiał z briefingu w Sztabie Generalnym Ukrainy, 19.10.24, ukrinform.ua.

⁹ *Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex – monthly data*, Eurostat, 12.11.2024, ec.europa.eu.

falszywych zaświadczeń o odroczeniu powołania do służby w armii. O dochodowości tego proceduru świadczy zatrzymanie kilku urzędników komisji wojskowej w Kijowie, którzy w ten sposób „zarobili” ponad 1,2 mln dolarów. Zainteresowanym uniknięciem wcielenia do armii oferowano oprócz dokumentów możliwość trwałego wykreślenia z ewidencji wojskowej.

Skorumpowane są także komisje lekarskie, od których za odpowiednią kwotę można uzyskać zaświadczenie o niezdolności do służby wojskowej. Ujawnienie afer korupcyjnych, takich jak ta w ob-

wodzie chmielnickim, gdzie szefowa komisji lekarskiej za swoje „usługi” zgromadziła 6 mln dolarów w gotówce, wywołało olbrzymi rezonans społeczny w kraju i za granicą¹⁰. W reakcji na incydenty tego typu pod koniec października prezydent podpisał dekret o likwidacji komisji lekarskich do końca 2024 r.¹¹ Od następnego roku zaświadczenia o niezdolności do służby wojskowej będą wydawać lekarze specjaliści pracujący w szpitalach, a dokumentacja medyczna będzie wprowadzana do systemu informatycznego pozwalającego zapoznać się z zasadnością postawionej diagnozy.

Ukraińskie służby kontynuują walkę z przemytem za granicę mężczyzn uchylających się od wcielenia do wojska (stawki za przewóz wynoszą od 4 do ponad 10 tys. euro). O dużej skali tego proceduru (krajami tranzytowymi są głównie Rumunia i Mołdawia) świadczą dane opublikowane przez dziennikarzy śledczych z Niezależnego Centrum Antykorupcyjnego (NGL) – od początku wojny do września 2023 r. z obwodu lwowskiego na podstawie wyłudzonych dokumentów umożliwiających przekroczenie granicy wyjechało 2248 mężczyzn¹².

Uchylenie się od służby wojskowej cieszy się dużą akceptacją społeczną. W sondażu opublikowanym 1 kwietnia br. przez Instytut Psychologii Społecznej i Politycznej Narodowej Akademii Nauk Ukrainy 53,9% respondentów wyraziło pogląd, że należy ze zrozumieniem podejść do unikających wcielenia do armii ze względu na strach przed śmiercią. We wnioskach z badania wskazano, że nastroje „antymobilizacyjne” mogą stanowić poważne wyzwanie dla władz¹³.

W poszukiwaniu kompromisu

Od wielu miesięcy na Ukrainie toczą się dyskusje o wypracowaniu kompromisowego mechanizmu umożliwiającego tymczasowe zwolnienie z mobilizacji pewnych kategorii pracowników w zamian za dodatkową, przeznaczoną na cele wojskowe, daninę do budżetu państwa. Przedsiębiorstwom, które nie mają statusu podmiotu o krytycznym znaczeniu, pozwoliłoby to zapewnić odroczenie powołania do wojska najważniejszym pracownikom i w ten sposób ograniczyć ryzyko paraliżu firmy. Dotyczy to w szczególności podmiotów zajmujących się produkcją przemysłową, w których podstawę utrzymania działalności stanowią wykwalifikowani pracownicy.

W czerwcu w Radzie Najwyższej Ukrainy (RN) zarejestrowano projekt ustawy przewidującej możliwość tzw. ekonomicznej reklamacji¹⁴. Dzięki temu mechanizmowi pracodawca będzie mógł wskazać

¹⁰ Ю. Завадська, Мільйони доларів та списки ухилянтів. Фігуранткою справи про незаконне збагачення є головна лікарка Хмельницького облцентру МСЕК — джерела, New Voice, 4.10.24, nv.ua.

¹¹ М. Jędrysiak, Ukraina – skandal korupcyjny z falszowymi orzeczeniami o niepełnosprawności, OSW, 30.10.2024, osw.waw.pl.

¹² О. Губицька, Н. Тузяк, Велика втеча, NGL.media, 14.09.23, ngl.media.

¹³ Стан суспільної свідомості на третьому році повномасштабного російського вторгнення: результати моніторингу громадської думки, Інтерфакс-Україна, 1.04.24, interfax.com.ua.

¹⁴ Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей сплати воєнного збору за бронювання військовозобов'язаних, Rada Najwyższa Ukrainy, 11.06.2024, itd.rada.gov.ua.

do 50% pracowników, którzy podlegają obowiązkowi służby wojskowej, i – za opłatą wynoszącą 20 tys. hrywien (blisko 500 dolarów) miesięcznie za każdego – zwolnić ich od możliwości mobilizacji. Do RN wpłynęły także dwa alternatywne projekty, rozciągające możliwość reklamacji na m.in. przedsiębiorców (osoby fizyczne). Procedowanie każdego z tych trzech dokumentów zatrzymało się na poziomie komisji parlamentarnych. Nie wiadomo, kiedy (i czy w ogóle) będą one rozpatrywane przez RN. Według szacunków szefa komitetu RN ds. rozwoju gospodarczego Dmytra Natałuchy, jeśli doszłoby do uchwalenia ustawy, biznes mógłby wyreklamować 1,45 mln osób, a budżet uzyskałby dodatkowe dochody w wysokości 347 mld hrywien (ok. 8,5 mld dolarów) rocznie. W tym zakresie pojawiały się też inne koncepcje – np. zwolnienie z obowiązku mobilizacji pracowników, których pensja przekracza 35 tys. hrywien (ok. 850 dolarów)¹⁵.

Propozycje tzw. ekonomicznej reklamacji spotkały się z pozytywną reakcją w kołach biznesowych. W czerwcowym badaniu 81% członków Amerykańskiej Izby Handlowej na Ukrainie wskazało, że mobilizacja negatywnie wpływa na wyniki ich działalności. Ich zdaniem zapewnienie jasnej i przejrzystej procedury reklamacji pracowników to najważniejszy krok, jaki władze ukraińskie powinny uczynić, aby znacząco pomóc biznesowi w 2024 r. Jednocześnie możliwość zwolnienia od służby wojskowej za pieniądze negatywnie odebrali mężczyźni wcieleni do armii, którzy w życiu cywilnym często zarabiali więcej niż 35 tys. hrywien, a teraz są pozbawieni możliwości demobilizacji. Ponadto istnieje duże ryzyko, że mechanizm byłby wykorzystany do fikcyjnego zatrudniania osób, które chciałyby otrzymać ochronę przed powołaniem do wojska.

Kolejnym argumentem przeciw tzw. ekonomicznej reklamacji jest to, że w obecnych warunkach 20 tys. hrywien (kwota, która miałaby być wpłacana co miesiąc za każdego reklamowanego pracownika) jest dużą sumą, niewiele niższą niż średnie wynagrodzenie w kraju i przewyższającą średnią pensję w biedniejszych regionach Ukrainy. Tym samym rozwiązanie takie ograniczałoby możliwość uniknięcia mobilizacji przez mniej zamożnych mężczyzn. Jednocześnie zarzut, że po wprowadzeniu tzw. ekonomicznej reklamacji „na wojnę będą szli tylko biedni” wydaje się mało trafiony, gdyż również teraz osoby z większymi zasobami finansowymi są w stanie na różne nielegalne sposoby wykupić się od mobilizacji.

Perspektywy

Na razie trudno przewidzieć, czy nowe rozwiązania dotyczące reklamowania pracowników, które mają zacząć obowiązywać od 1 grudnia, okażą się skuteczne. Jednocześnie mało prawdopodobne wydaje się wprowadzenie tzw. ekonomicznej reklamacji w którymkolwiek z wariantów złożonych w RN ze względu na niechęć części społeczeństwa, a także opór wśród wojskowych, szczególnie walczących na pierwszej linii, którzy rzadko są rotowani.

Władze wojskowe, chcąc poprawić niezadowolającą sytuację kadrową w Siłach Zbrojnych (zwłaszcza w jej komponentie lądowym), będą dążyć do pozyskania jak największej liczby mężczyzn wyreklamowanych przez przedsiębiorstwa. Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że wywoła to sprzeciw środowisk biznesowych, które będą wskazywać, że działania resortu obrony stwarzają bezpośrednie zagrożenie dla kondycji gospodarczej państwa. Nasili się też proceder zatrudniania mężczyzn „na czarno”, co w przyszłości doprowadzi do wzmożonych kontroli przedsiębiorstw przez władze wojskowe.

Konflikt interesów między nimi a biznesem jest coraz większym problemem dla Zełenskigo, który dotychczas odwlekał podejmowanie niepopularnych decyzji. Zbyt długo ważąc racje, ściągnie on na siebie krytykę obu stron, a bez zdecydowanych działań sytuacja kadrowa w armii stanie się jeszcze trudniejsza niż obecnie.

¹⁵ Я. Вінокуров, *Законопроект про економічне бронювання зареєстрованих. Як воно працюватиме?*, Економічна правда, 12.06.2024, epravda.com.ua.