

*Marzena Piotrowska-Trybull\**

## **KONSEKWENCJE RESTRUKTURYZACJI SIŁ ZBROJNYCH DLA ROZWOJU SPOŁECZNO- -GOSPODARCZEGO TERYTORIUM GMINY**

### **1. Wprowadzenie**

Od końca lat 80. ubiegłego stulecia w Stanach Zjednoczonych Ameryki oraz w krajach europejskich, w tym w Polsce, rozpoczęła się kolejna restrukturyzacja sił zbrojnych. W dużej mierze była ona podyktowana zmianą uwarunkowań geopolitycznych, w szczególności zakończeniem Zimnej Wojny, upadkiem ZSRR i rozpadem Układu Warszawskiego. Według raportu *Regional adjustment of defence dependent regions in the post-cold war era*, OECD restrukturyzacja objęła przemysł obronny, instalacje militarne oraz instytucje badawczo-rozwojowe. Lata 90. i początek nowego stulecia charakteryzowały się głównie redukcją liczebności i ciągłymi przeobrażeniami w polskich siłach zbrojnych. Zmiany były głównie podyktowane nową koncepcją obrony kraju oraz przystąpieniem Polski do NATO.

Zmiany w liczbie jednostek wojskowych w dużym stopniu były podyktowane potrzebą dostosowania sił zbrojnych do nowej rzeczywistości. Odziedziczona po Układzie Warszawskim struktura dyslokacji (w większości jednostki Wojska Polskiego były rozmieszczone blisko zachodniej granicy – 75%, około 10% w centralnej, a pozostałe we wschodniej części kraju [Sirko, 2012]) została zmieniona, powodując bardziej równomierne ich rozlokowanie w poszczególnych regionach Polski. W trakcie realizacji postanowień starano się uwzględnić także konsekwencje ich likwidacji dla lokalnych społeczności. Stanowiło to wyraz stopniowego otwierania się wojska na społeczeństwo, które do 1989 roku pozostawało w stosunku do niego w dużej izolacji.

---

\* Doktor, Instytut Zarządzania, Wydział Zarządzania i Dowodzenia, Akademia Obrony Narodowej w Warszawie.

W artykule zaprezentowano wybrane wyniki badań sondażowych przeprowadzonych wśród przedstawicieli gmin, z których wycofano jednostki wojskowe po 1989 roku. Celem badań było określenie, jakie konsekwencje dla rozwoju społeczno-gospodarczego niesie restrukturyzacja wojska. Konsekwencje wynikające z dyslokacji wojska dla rozwoju terytorium analizowano, opierając się na polskich i zagranicznych przykładach.

## 2. Siły Zbrojne RP i ich elementy składowe

Miejsce i rola Sił Zbrojnych (SZ) w społeczeństwie są określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 26 Konstytucji wskazuje na ich istotną rolę w systemie obronnym państwa – „służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.” W społeczeństwie demokratycznym zachowują one neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają kontroli cywilnej i demokratycznej sprawowanej przez Parlament, która odbywa się m.in. poprzez określanie limitu wydatków obronnych finansowanych z budżetu państwa.

Siły zbrojne, zgodnie ze swoją specyfiką, realizują zadania: obronne, reagowania kryzysowego, stabilizujące i wspierające. Artykuł 3 *ustawy o powszechnym obowiązku obrony* wyróżnia 4 rodzaje sił zbrojnych, a mianowicie<sup>1</sup>: Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarkę Wojenną, Wojska Specjalne.

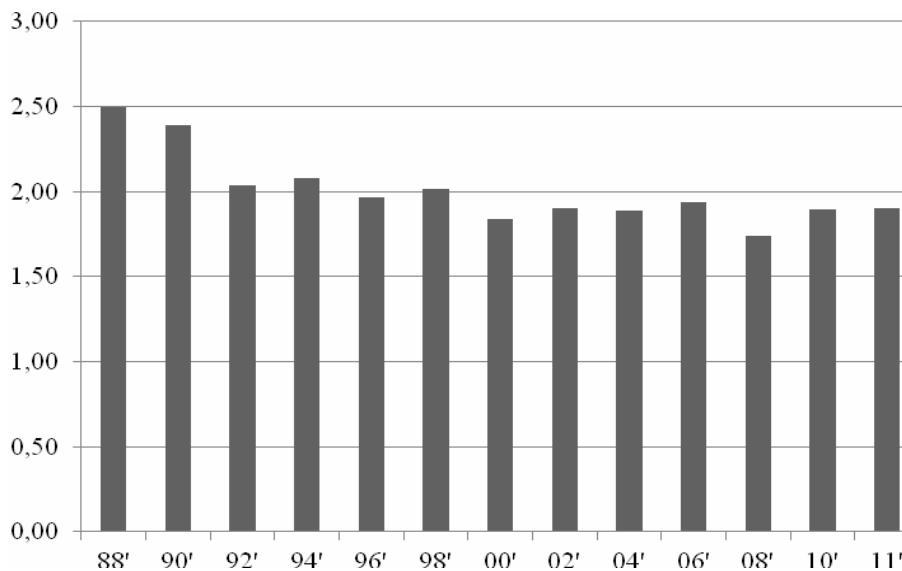
W strukturze organizacyjnej sił zbrojnych wyróżniamy jednostki wojskowe i związki organizacyjne [Dz. U. z 1967r., Nr 44 poz. 220, art. 3 punkt 5, 6]. Jednostki wojskowe oraz związki organizacyjne są rozmieszczone w garnizonach. Siedzibę, zasięg działania (z uwzględnieniem istniejącej siatki podziału administracyjno-terytorialnego kraju) oraz zadania dla dowódców garnizonów określa Minister Obrony Narodowej w drodze rozporządzenia. Jest on odpowiedzialny za tworzenie, przekształcanie oraz likwidację poszczególnych jednostek [Dz. U. z 1967r., Nr 44 poz. 220, art. 3a].

W okresie transformacji ustrojowej struktura polskich sił zbrojnych uległa zmianom w wymiarze ilościowym oraz jakościowym. Podstawą tych zmian były m.in. zapisy ustawy z dnia 25 maja 2001 r. *o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* [Dz. U. z 2001r., Nr 76, poz. 804]. Zgodnie z przyjętymi założeniami Siły Zbrojne RP mają spełniać warunek pełnej interoperacyjności w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz stan-

---

<sup>1</sup> W skład Sił Zbrojnych wchodzi również Żandarmeria Wojskowa, jako wyspecjalizowana i odrębna służba. Ponadto, w sytuacji ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji oraz w czasie wojny, listę rozszerza Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego. Z mocy prawa stają się one częścią SZ (art.3. punkt 7, 8.).

dardy państw członkowskich w zakresie uzbrojenia, mobilności i możliwości prowadzenia działań w każdych warunkach [Dz. U. z 2001r., Nr 76, poz. 804].



Rysunek 1. Procentowy udział wydatków obronnych w PKB, w latach 1988–2011

Źródło: opracowano na podstawie <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS/countries> (z dnia 2.01.2013).

Od 2000 r. dostrzegalny jest w miarę stabilny poziom finansowania wydatków obronnych, m.in. za sprawą zapisów wspomnianej ustawy *o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, w której określono wydatki obronne na poziomie nie niższym niż 1,95% PKB z ubiegłego roku. Ponadto, co równie istotne, w ustawie zagwarantowano udział wydatków majątkowych na poziomie 20% ogólnych nakładów w budżecie obronnym, dzięki czemu proces modernizacji technicznej armii jest możliwy.

W 1990 r. jednostki Wojska Polskiego rozmieszczone były w 256 garnizonach. W kolejnych latach, na skutek zmian organizacyjnych w SZ następowała redukcja liczby garnizonów. Podstawą zmian, w ostatnich latach były zapisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie utworzenia garnizonów oraz określenia zadań, siedzib i terytorialnego zasięgu właściwości ich dowódców [Dz. U. z 2009r., nr 206, poz. 1592] oraz z dnia 25 kwietnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia garnizonów oraz określenia zadań, siedzib i terytorialnego zasięgu właściwości ich dowódców [Dz. U. z 2012r., nr 93, poz. 533.]. Łącznie od 1990 do 2012 r. zlikwidowano 152 jednostki wojskowe.

W latach 2001–2003 na jeden zlikwidowany etat żołnierza przypadało 0,74 etatu pracownika cywilnego wojska. W 2004 roku, według raportu dotyczącego społeczno-ekonomicznych skutków likwidacji garnizonów, ujętych w *Programie przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001–2006* oraz w jego kolejnych aktualizacjach – stosunek ten zmienił się na niekorzyść etatów cywilnych, ponieważ na jedno zlikwidowane stanowisko żołnierza przypadało 1,64 stanowiska pracowników wojska [Społeczno-ekonomiczne skutki likwidacji garnizonów..., 2005]. W latach 90. XX w., w USA i w Europie wielkości te szacowano w przedziale od 1,1 do 1,5 [Regional adjustment..., s. 13].

### **3. Rozwój społeczno-gospodarczy w kontekście lokalizacji jednostki wojkowej na terytorium gmin**

Pojęcie rozwoju społeczno-gospodarczego obejmuje pozytywne zmiany o charakterze ilościowym i jakościowym, które prowadzą do zaspokojenia na wyższym poziomie, potrzeb materialnych i niematerialnych w określonym czasie i miejscu. Obejmuje zmiany w obrębie instytucji społecznych, jak również przeobrażenia w sposobach wytwarzania dóbr i świadczeniu usług. Rozwój ten jest umiejscowiony w czasie i przestrzeni, co oznacza, że konsekwencje przebiegu procesów społeczno-gospodarczych odnosimy do konkretnych jednostek terytorialnych. Jego przebieg w lokalnej przestrzeni geograficznej jest kształtowany pod wpływem uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych [Ignasiak-Szulc, Piotrowska-Trybull, 2009, s. 15–20].

Rozwój społeczno-gospodarczy może być analizowany w skali lokalnej, regionalnej, krajowej, międzynarodowej. W skali lokalnej „związany jest z lokalną skalą działalności społeczno-gospodarczej, obejmuje (...) lokalne środowisko życia społeczności, nazywanych lokalnymi oraz jest prowadzony z punktu widzenia potrzeb tych społeczności, lokalnych zasobów rozwoju oraz przy zaangażowaniu w ten proces społeczności lokalnych, struktur samorządu terytorialnego i innych organizacji i instytucji (...)” [Parysek, 2001, s. 46].

Podstawową cechą rozwoju lokalnego, jak podkreśla A. Jewtuchowicz, jest jego terytorialność [Jewtuchowicz, 2005, s. 63–64], a więc osadzenie w konkretnej przestrzeni geograficznej, ekonomicznej i społecznej oraz wzrost znaczenia relacji, w tym umiejętność współpracy podmiotów lokalnych. Trwałość tych relacji oraz specyficzne instytucje, adekwatne do potrzeb i tworzone przez społeczność lokalną są elementem różnicującym przestrzeń i terytorium.

Poziom rozwoju stanowi efekt procesów społecznych, gospodarczych, kulturowych dokonujących się na danym terytorium. W szczególności jest wypadkową pewnych cech, umiejętności i aktywności społeczności lokalnej, która ten obszar zamieszkuje i jest związany z charakterystyką tej społeczności, jej strukturą (wieku, płci, wykształcenia) oraz kulturą, otwartością, pielęgnowaniem

tradycji. W odniesieniu do umiejętności, obejmuje sprawność z jaką społeczność ta, tworzy zasoby (materialne i niematerialne) i wykorzystuje je w procesach gospodarowania oraz przyciąga nowe zasoby i dokonuje ich efektywnego połączenia [Piotrowska-Trybull, 2013].

Jednym z podmiotów zlokalizowanych na terytorium wybranych gmin są jednostki wojskowe. Ich lokalizacja jest podyktowana względami strategicznymi i operacyjnymi, w tym: utrzymaniem potencjału obronnego, sprawnym funkcjonowaniem sił zbrojnych i zapewnieniem bezpieczeństwa ludności. Decyzja – gdzie lokalizować jednostki wojskowe opiera się na wazeniu korzyści i strat różnych lokalizacji, z punktu widzenia możliwości i zdolności wykonania przypisanych im zadań. Po wyczerpaniu się korzyści, ze względu na które jednostka ulokowała się w konkretnej przestrzeni, wojsko poszukuje innych lokalizacji. Jednocześnie jednostka wojskowa w różnych obszarach oraz zakresie uczestniczy w życiu społeczności lokalnej. W czasie, gdy stacjonuje na terytorium gminy, nawiązuje relacje z władzami samorządowymi, mieszkańcami, stowarzyszeniami, przedsiębiorcami, kościołem. Jednostka wojskowa nie tylko współdziała z podmiotami lokalnymi w okresie zagrożeń, ale również w warunkach pokoju, co w pewnym stopniu zapoczątkowuje proces jej terytorializacji w przestrzeni lokalnej. O znaczeniu przypisywanym jednostce w gminie można także wnioskować pośrednio, wówczas gdy mieszkańcy występują w obronie likwidowanej jednostki<sup>2</sup>. Może to potwierdzać „zakorzenienie się” wojska na terytorium oraz w świadomości społeczności lokalnej, jako ważnego podmiotu lokalnego [Piotrowska-Trybull, 2013].

W stacjonowaniu wojska na terenie poszczególnych gmin można wskazać następujące po sobie etapy. W pierwszym, wojsko lokalizuje się w przestrzeni. W drugim, rozwija współpracę z podmiotami lokalnymi i następuje jego „terytorializacja”. Jednocześnie trwałość relacji między jednostką wojskową a podmiotami lokalnymi, jest zależna od decyzji odnośnie dyslokacji na szczeblu centralnym. W trzecim etapie, może nastąpić rozformowanie jednostki lub jej dyslokacja, co prowadzi do zerwania więzi lokalnych.

Realizując powierzone zadania jednostka wojskowa korzysta z zasobów: ludzkich, finansowych, rzeczowych i informacyjnych. Jej lokalizacja w gminie w różnym stopniu oddziałuje na poziom i dynamikę rozwoju społeczno-gospodarczego tego terytorium. Potencjalne oddziaływanie jednostki wojskowej na rozwój można rejestrować na płaszczyźnie społecznej, ekonomicznej, technicznej i środowiskowej (zob. tab. 1).

---

<sup>2</sup> Zob.: zapytanie poselskie nr 3506 w sprawie zagrożenia likwidacją JW. 4824 w miejscowości Stawy, powiat Ryki, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/ZAPop/03506?OpenDocument>; interpelacja poselska 11155 w sprawie likwidacji jednostki wojskowej w Ciechanowie, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/2745D43D>; [dostęp w dniu 11.11.2012 r.].

Tabela 1. Płaszczyzny powiązań jednostki wojskowej z podmiotami lokalnym w kontekście rozwoju społecznego-gospodarczego w gminie

| Jednostka wojskowa na płaszczyźnie:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>społecznej</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ogranicza odpływ ludności z gminy;</li> <li>– przyczynia się do napływu ludności do gminy;</li> <li>– sprzyja podniesieniu poziomu wykształcenia w gminie;</li> <li>– sprzyja nawiązaniu kontaktów zagranicznych;</li> <li>– sprzyja rozwojowi współpracy ze szkołami/ w szczególności wzmacnianiu postaw patriotycznych wśród młodzieży;</li> <li>– zwiększa lub obniża poziom bezpieczeństwa.</li> </ul> | <p>ekonomicznej</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– różnicuje (wzbogaca) rynek pracy w gminie;</li> <li>– sprzyja powstawaniu nowych miejsc pracy w gminie;</li> <li>– stabilizuje lub dynamizuje popyt w gminie;</li> <li>– dostarcza wpływy do budżetu lokalnego;</li> <li>– sprzyja rozwojowi lokalnych firm;</li> <li>– sprzyja powstawaniu innowacyjnych rozwiązań;</li> <li>– sprzyja rozwojowi usług (restauracje, szkoły językowe, kino, in.).</li> </ul> |
| <p>środowiskowej</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– pomaga chronić lokalne środowisko przyrodnicze;</li> <li>– wywołuje uciążliwy hałas, który obniża jakość życia;</li> <li>– przyczynia się do powstania zanieczyszczeń środowiska;</li> <li>– wpływa na walory estetyczne lokalnego krajobrazu.</li> </ul>                                                                                                                                               | <p>technicznej</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– sprzyja rozwojowi infrastruktury technicznej w gminie (drogi, łączność, mosty, i in.).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

Źródło: Piotrowska-Trybull M., *Jednostki wojskowe w rozwoju lokalnym w Polsce po roku 1989*, Zeszyty Naukowe AON, Warszawa 2013.

Wycofanie jednostki wojskowej z gminy powoduje szereg następstw – pozytywnych i negatywnych. Skala i rozmiary w jakiej one występują zależy od wielu zmiennych, w tym: wielkości jednostki i proporcji zatrudnionych w jednostce pracowników cywilnych wojska do żołnierzy, otwartości jednostki, specyfiki realizowanych przez nią zadań, a także charakteru miejscowości i zróżnicowania struktury gospodarczej.

#### 4. Konsekwencje restrukturyzacji jednostek wojskowych – doświadczenia zagraniczne

Literatura zagraniczna dostarcza przykładów na temat skutków przekształceń sił zbrojnych dla rozwoju społeczności lokalnych m.in. w: Stanach Zjednoczonych Ameryki (USA), Republice Federalnej Niemiec, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii. Zwłaszcza w literaturze amerykańskiej dużo miejsca poświęcono analizie konsekwencji restrukturyzacji przemysłu zbrojeniowego oraz baz wojskowych dla lokalnych społeczności, co prawdopodobnie było spowodowane skalą przekształceń.

We wnioskach badań przeprowadzonych w USA wskazywano, że skutki likwidacji jednostek wojskowych mogą być różne w zależności od charakteru i zróżnicowania struktury gospodarczej danego terytorium. P.L. Stenberg porównując skutki likwidacji baz wojskowych w obszarach miejskich i wiejskich doszedł do wniosku, że są one znacznie bardziej dotkliwe – w tych drugich (potwierdzają to także wyniki badań własnych). Wojsko w obszarach wiejskich stanowi niejako stabilizator rozwoju [Stenberg, 1998], jego funkcjonowanie jest bowiem niezależne od wahań w pogodzie, które warunkują z kolei efekty działalności rolnej. Dotkliwość skutków restrukturyzacji wojska dla obszarów wiejskich [Stenberg, 1993], jest powodowana niższym poziomem dywersyfikacji struktury gospodarczej tych obszarów oraz utratą, niekiedy na długie lata, miejsc pracy. Jednocześnie należy podkreślić, że efektem zamknięcia baz wojskowych może być spadek zatrudnienia, ale niekoniecznie wzrost bezrobocia, co wynika z faktu, że część pracowników przechodzi na emerytury i renty, a inni wyjeżdżają [Stenberg, 1998] w poszukiwaniu nowej pracy.

Tempo odbudowy gospodarki lokalnej, po wyjściu wojska z danej lokalizacji jest zróżnicowane i uwarunkowane szeregiem czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Jednym z przykładów jest: okręg Chippewa, stan Michigan, w którym w 1976 r. doszło do likwidacji bazy wojskowej *Kinecheloe Air Force Base*. Okręg ten był dobrze skomunikowany z resztą kraju, jednak pozbawiony działalności przemysłowej, która w owym czasie była czynnikiem dynamizującym rozwój. Na skutek likwidacji bazy utracono 3811 miejsc pracy, w tym 3074 cywilnych. Wśród negatywnych efektów zaobserwowano obniżenie liczby mieszkańców oraz w początkowym okresie spadek obrotów w handlu detalicznym. Dopiero w 1990 r. poziom obrotów handlowych wrócił do stanu z okresu obecności jednostki wojskowej w okręgu. Wśród przyczyn, które wsparły proces powrotu na ścieżkę rozwoju wskazywano na intensyfikację ruchu granicznego z Kanadą, jak również otwarcie kasyna. W kolejnych latach w okręgu: rozwijały się usługi, powstały: centrum medyczne, hotel, więzienie; uruchomiono park przemysłowy oraz lotnisko cywilne. W rezultacie udało się odzyskać 2300 miejsc pracy. Inny przykład to: okręg Glynn, stan Georgia, w którym do 1974 r. stacjonowało wojsko – *Naval Air Station*. W rezultacie zlikwidowano 2172 miejsca pracy, w tym 344 dla personelu cywilnego. W kolejnych latach podstawę odbudowy gospodarki okręgu stanowiło rybołówstwo oraz przemysł przetwórczy, a także turystyka i uruchomienie lotniska dla ruchu pasażerskiego. Pewien wpływ na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej miały także dochody emerytowanych pracowników wojska [Hefner, 1992, s. 407 – 414], którzy pozostali w okręgu po zakończeniu służby. W okręgu utworzono centrum szkoleniowe *The Federal Law Enforcement Training Center* (dla pracowników biur federalnych), co spowodowało, że wojsko pozostało w okręgu ważnym pracodawcą. Dwa lata po zamknięciu bazy odzyskano wszystkie miejsca pracy oraz utworzono dodatkowe – 328 [Stenberg, 1998].

W innym badaniu M.H. Thannera i M. Wechsler Segala [Thanner, Wechsler Segal, 2008, s. 662–681] analizowano, jak zmieniła się sytuacja społeczno-gospodarcza po ogłoszeniu decyzji o wyjściu wojska w 1995 r. z Fortu Richie w stanie Maryland. Porównano dane z 1990 r. i 2000 r. w odniesieniu do liczby ludności (według wieku, płci, rasy, wykształcenia), dochodów, rynku pracy (poziomu zatrudnienia, stopy bezrobocia), liczby i rodzajów podmiotów gospodarczych. W rezultacie odnotowano spadek liczby ludności (o około 50%), spadek liczby dzieci w szkołach i finansowania tych placówek oraz zmniejszenie liczby gospodarstw domowych (o 20%). Zarejestrowano zmniejszenie popytu na lokalne usługi oraz wydłużenie czasu dojazdu do pracy części ludności, która dotychczas pracowała w bazie. Odnotowano spadek: liczby mieszkańców z wyższym wykształceniem, parafian w kościołach. Z punktu widzenia elementów integrujących wspólnotę, zwrócono uwagę na zaprzestanie obchodów niektórych wydarzeń, jak chociażby obchody 4 lipca. Ponadto, zarejestrowano wzrost poziomu przestępczości [Thanner, Wechsler Segal, 2008, s. 669].

Wycofanie jednostki wojskowej z danego terytorium oznacza uwolnienie części gruntów i budynków oraz otwiera ścieżkę ich ponownego wykorzystania na inne cele. Przed zarządzającymi gminą lub inną jednostką terytorialną pojawia się szansa zmiany profilu miejscowości, dzięki wdrożeniu alternatywnych scenariuszy rozwoju, dla których wcześniej ograniczeniem była zbyt mała podaż gruntów i ich wysokie ceny. Jednak wykorzystanie mienia powojkowego jest uwarunkowane funkcjami, które wcześniej pełniły te grunty i budynki, a mianowicie [Cunnigham, Klemmer, 1995, s. 36–41]: koszary wojskowe, mieszkania kadry, poligony i obiekty szkoleniowe, lotniska, magazyny broni, tereny i obiekty rekreacyjne i związanymi z tym kosztami ich rewitalizacji.

Doświadczeniom restrukturyzacyjnym sił zbrojnych (w tym skali przekształceń) w poszczególnych państwach towarzyszą zróżnicowane uwarunkowania społeczne, gospodarcze, polityczne, co utrudnia porównanie i przenoszenie rozwiązań stosowanych za granicą na grunt polski. Jednak z punktu widzenia prowadzonych rozważań interesujące są mechanizmy, które zostają uruchomione po wyjściu jednostki wojskowej z konkretnej lokalizacji. Wynika to z faktu, że proces przekształceń sił zbrojnych wywołuje podobne reakcje lokalnych środowisk na likwidację jednostki wojskowej w obszarze: rynku pracy, sytuacji demograficznej, sytuacji dochodowej, dostępności usług publicznych, jak również na rynku nieruchomości.

## **5. Konsekwencje restrukturyzacji jednostek wojskowych – doświadczenia polskie**

Identyfikacja skutków likwidacji jednostki wojskowej dla rozwoju lokalnego została przeprowadzona przy wykorzystaniu metod jakościowych, w szczególności metody badań sondażowych. Badaniem objęto przedstawicieli samo-

rządów terytorialnych, z których wojsko wycofano na przestrzeni lat 1989–2009. Badanie sondażowe zrealizowano techniką ankiety pocztowej. Do badań wytypowano 47 gmin, na terenie których znajdowały się jednostki wojskowe. Kwestionariusze ankiet skierowano do organów zarządzających w gminach. Prawidłowo wypełnione kwestionariusze zwrócone nadesłało – 70,2% przedstawicieli gmin.

Wśród przedstawicieli władz lokalnych biorących udział w badaniu 24,3% stanowili reprezentanci gmin wiejskich, 33,2% gmin miejsko-wiejskich oraz 42,5% gmin miejskich, w sumie 33 (zob. tab. 2). W strukturze gospodarki lokalnej badanych gmin dominowały usługi. Wskazało na nie blisko 33,3% przedstawicieli samorządów gminnych. Ponadto, na wysoki udział usług w gospodarce lokalnej wskazywały również te gminy, które określiły profil gospodarki jako mieszany – 36,4%. Na dominację rolnictwa zwróciło uwagę 21,2%, zaś przemysłu 9,1% respondentów.

Tabela 2. Rodzaj gmin uczestniczących w badaniu

| Wiejska                                                                                  | Miejsko-wiejska                                                                                                         | Miejska                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Biała Podlaska, Łambinowice, Mielno, Mrągowo, Smołdzino, Świeszyno, Zaklików, Zgorzelec. | Debrzno, Goleniów, Kożuchów, Międzyzdroje, Nasielsk, Nysa, Oleśnica, Okonek, Pleszew, Solec-Kujawski*, Strzegom, Wolin. | Chorzów, Elk, Grajewo, Gubin, Hel, Jelenia Góra, Kostrzyn nad Odrą, Leba, Piła, Płock, Słubice, Szklarska Poręba, Toruń, Żary. |

\*) W dalszej analizie nie uwzględniono danych nadesłanych przez gminę Solec Kujawski ze względu na znaczące braki w kwestionariuszu ankiety.

Źródło: opracowano na podstawie nadesłanych kwestionariuszy ankiet.

Jednostka wojskowa jako lokalny pracodawca była różnie postrzegana przez mieszkańców i władze lokalne. Z jednej strony, było to zależne od cech samej jednostki – jej przynależności do rodzaju sił zbrojnych, jej rozmiarów oraz popytu zgłaszanego przez nią na pracowników cywilnych oraz produkty i usługi w otoczeniu lokalnym. Z drugiej, o sposobie postrzegania jednostki, w tym zakresie, decydowała sytuacja społeczno-gospodarcza w gminie, w szczególności poziom wynagrodzeń, liczba bezrobotnych, a także położenie gminy względem innych miejscowości.

Z punktu widzenia rozwoju ekonomicznego istotnym zagadnieniem było oddziaływanie jednostki na lokalny rynek pracy, w tym jej udział w tworzeniu nowych miejsc pracy. Respondentów pytano, w jakim stopniu w przypadku ich gminy jednostka wpływała na lokalny rynek pracy. Blisko 64% respondentów odpowiedziało, że wpływ ten można ocenić jako duży, a nawet bardzo duży, bowiem jednostka była jednym z większych lub głównym pracodawcą na rynku pracy. W opinii nieco ponad 12% ankietowanych jednostka miała małe znaczenie, bowiem mieszkańcy w niewielkim stopniu interesowali się pracą w wojsku.

Blisko 6% badanych odpowiedziało, że w przypadku ich gminy mieszkańcy w bardzo małym stopniu postrzegali jednostkę wojskową jako atrakcyjnego pracodawcę. Jedna gmina określiła ten wpływ jako przeciętny (3%), a około 15% nie potrafiło określić wpływu jednostki na lokalny rynek pracy.

Na pytanie, o udział jednostki wojskowej w tworzeniu nowych miejsc pracy blisko połowa respondentów odpowiedziała, że był on bardzo mały lub mały (48,5%), 18,2% określiło go jako przeciętny, natomiast dla 29,4% ankietowanych był on duży lub bardzo duży. Odnosząc się do kwestii tworzenia miejsc pracy przez jednostkę wojskową można wskazać na dwa etapy: pierwszy, gdy jednostka rozpoczyna funkcjonowanie na terenie gminy, w tym w szczególności proces naboru pracowników cywilnych do pracy. Drugi, gdy sytuacja kadrowa jednostki jest ustabilizowana i jej oddziaływanie na tworzenie nowych miejsc pracy w gminie może mieć wyłącznie charakter pośredni, poprzez dochody pracowników cywilnych wojska i żołnierzy zawodowych, a także liczbę osób w gospodarstwach domowych, które zgłaszają popyt na produkty i usługi dostępne na rynku lokalnym.

Według badanych, rola jednostki wojskowej w stabilizowaniu popytu lokalnego, była także zróżnicowana. Najwięcej ankietowanych oceniło to oddziaływanie jako przeciętne – 30,3%, w dalszej kolejności jako duże – 21,2% i bardzo duże – 15,1%, natomiast na bardzo małe i małe oddziaływanie wskazało po 15,1%. W odniesieniu do przebadanej grupy przedstawicieli samorządów można wskazać, że nieco częściej podkreślali oni pozytywny wpływ jednostki na stabilizowanie popytu, aniżeli na sprzyjanie powstawaniu nowych miejsc pracy.

Jednocześnie obecność wojska w różnym stopniu sprzyjała rozwojowi lokalnych firm. Zdaniem 24,2% respondentów jednostka w bardzo dużym stopniu sprzyjała rozwojowi lokalnych firm – w szczególności, poprzez indywidualne zakupy dóbr i usług w miejscowych firmach. Duży wpływ zaznaczyło 15,1% badanych, natomiast kolejne 33,3% określiło go jako przeciętny. Udział respondentów, którzy oceniali ten wpływ jako mały i bardzo mały wyniósł ogółem 27,4%.

Wśród różnych rodzajów firm w poszczególnych gminach, korzystających w bardzo dużym stopniu na obecności wojska były takie podmioty jak: piekarnie (około 38% wskazań), sklepy ogólnospożywcze (23%), bary i puby (24%), stacje benzynowe (21%), warsztaty samochodowe (12%) oraz restauracje (17%). Respondenci najczęściej podkreślali, że największe korzyści odnosiły podmioty, które sprzedawały produkty pierwszej potrzeby oraz punkty gastronomiczne, a także stacje benzynowe i naprawcze.

Na płaszczyźnie przestrzennej jednostka wojskowa wpływa na rozwój lokalny gminy w długim okresie. Wynika to z faktu, że wojsku w celu realizacji przypisanych mu zadań niezbędna jest zarówno infrastruktura drogowa, kolejowa, lotnicza, zapewniająca łączność, ale również komunalna. W przeszłości wojsko w niektórych przypadkach inicjowało rozwój poszczególnych miejscowości, lokując na danym terenie żołnierzy, którzy współtworzyli infrastrukturę techniczną, przydatną w realizacji celów obronnych i usprawnień dla funkcjonowania lokalnej społeczności.

Zgodnie z obowiązującym prawodawstwem, władze lokalne nie mają możliwości oddziaływania na zagospodarowanie przestrzeni w odniesieniu do terenów zamkniętych, zastrzeżonych ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa – określonych przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych, w ramach polityki przestrzennej. Na styku gmina – jednostka wojskowa, w zakresie planowania przestrzennego możliwe jest jedynie wyznaczenie granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych oraz określenie dla tych stref wymaganych ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z nich, w tym ustanowienie zakazu zabudowy [Nowakowska, Rzeńca, 2013].

Respondenci uczestniczący w badaniu oceniali wpływ wojska na rozwój infrastruktury technicznej, w czasie gdy jednostka stacjonowała na ich terenie. I tak, 54,5% podkreśliło, że wojsko w bardzo małym (30,3%) i małym stopniu (24,2%) wpływało na powstanie infrastruktury. Nieco ponad 21% przedstawiceli samorządów stwierdziło, że oddziaływanie to można określić jako przeciętne i tyleż samo osób wskazało, że jest duże. Żaden z respondentów nie określił go jako bardzo duże. Jeden respondent nie udzielił odpowiedzi. Współcześnie, oddziaływanie wojska w tym względzie, było oceniane ogólnie jako niewielkie, w porównaniu do okresu po I i II wojnie światowej, gdy powstanie określonych obiektów infrastrukturalnych (dróg, mostów) odbywało się przy udziale żołnierzy, pełniąc nierzadko funkcje miastotwórcze.

Po wyjściu jednostki z gminy interesującą kwestią są możliwości zagospodarowania mienia powojkowego. Samorządy mogą przejąć mienie na podstawie przepisów ustawy z dnia 30.05.1996 *o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego* (AMW). Zgodnie z jej zapisami mienie powojkowe może być przekazane przez MON na cele kulturalne, naukowe, muzealne, wystawiennicze – szkołom, samorządom, muzeom, fundacjom w sposób nieodpłatny bez pośrednictwa AMW. Dochody z gospodarowania darowaną nieruchomością samorząd terytorialny w wysokości 30% przekazuje na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych RP. Paradoksalnie, więc to nie obecność jednostki, a jej wycofanie może sprzyjać rozwojowi konkretnej gminy (zob. tab. 3).

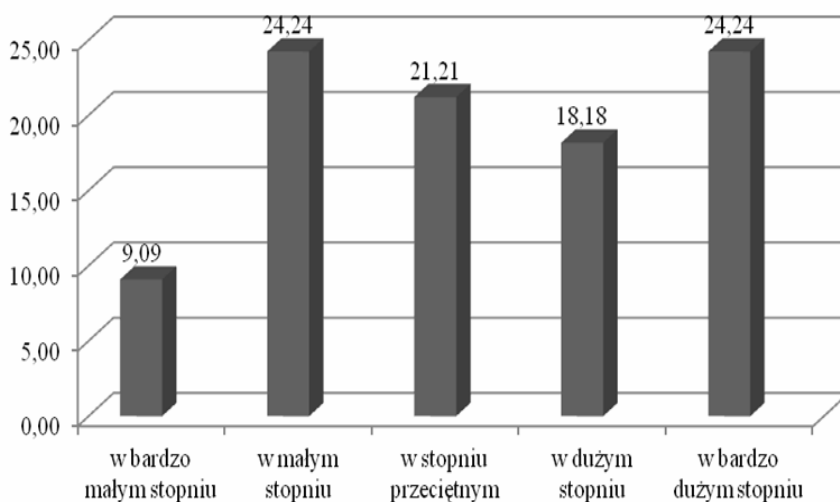
Z punktu widzenia rozwoju społecznego w danej gminie istotne są zarówno charakterystyki ilościowe, jak i jakościowe, dotyczące jej mieszkańców oraz dostęp do urządzeń infrastruktury społecznej, które decydują o jakości życia. Przyjmując założenie, że liczba ludności przekłada się na intensyfikację procesów rozwojowych i sama w sobie jest elementem świadczącym o rozwoju konkretnej gminy, pytano, czy lokalizacja jednostki wojskowej w gminie sprzyjała napływowi ludności do gminy? Z odpowiedzi – 21% respondentów wynika, że jednostka wojskowa była czynnikiem sprzyjającym napływowi ludności do gminy w dużym i bardzo dużym stopniu, ponad 36% respondentów wyraziło zdanie, że wpływała ona na zwiększenie napływu w stopniu przeciętnym. Blisko 40% oceniło ten wpływ jako mały i bardzo mały. Natomiast przedstawiciel jednej gminy nie sformułował oceny. Średnia ocen dla jednostki wojskowej, jako

czynnika sprzyjającego napływowi ludności do gminy, wyniosła 2,68 pkt., co wskazywałoby na jej przeciętne oddziaływanie.

Tabela 3. Wykorzystanie mienia powojkowego w wybranych gminach

| Gmina             | Rodzaj obiektu, terenu powojkowego                    | Przykłady wykorzystania mienia powojkowego                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Chorzów           | Koszary, budynki dydaktyczne, place ćwiczeń, magazyny | Skarb Państwa przekazał grunty Uniwersytetowi Śląskiemu. Jeden z budynków zaadoptowano na Szkołę Zarządzania, kolejny na Śląskie Międzyuczelniane Centrum Edukacji i Badań Interdyscyplinarnych (SMCEBI). Koncepcja zagospodarowania przestrzennego terenu obejmuje propozycję przekształceń funkcjonalnych i przestrzennych całego terenu, z uwzględnieniem kompleksu budynków naukowo-dydaktycznych, w tym budynku SMCEBI oraz obiektów usług komercyjnych - sala sportowa, siłownia, fitness, aquapark (zespół basenów krytych, odkrytych, sauny, hydroterapia) oraz kręgielnia, bowling, boiska sportowe – do piłki ręcznej, siatkowej, tenisa, rynna deskorolkowa, zespół szatni i zadaszonych trybun dla boiska piłkarskiego i rollareny. |
| Debrzno           | Lotnisko powojkowe, (140 ha)                          | Teren lotniska zakupiony przez prywatnego inwestora z przeznaczeniem na powstanie nowoczesnego centrum do uprawiania sportów motorowych. Nabywca gruntów tworzy kompleks Rallyland z torami wyścigowymi i bazą hotelową, jedyny tego typu ośrodek w Europie. W planach jest: tor kartingowy, rallycrossowy, terenowy, off-roadowy i motocrossowy.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Hel               | Tereny powojkowe                                      | Cześć terenów powojkowych AMW przekazała w trwały zarząd Morskiej Służbie Poszukiwania i Ratownictwa (SAR), która zajmie się ratowaniem ludzi oraz usuwaniem zanieczyszczeń, będących konsekwencjami m.in. upowszechnienia sportów wodnych.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Jelenia Góra      | Tereny i budynki powojkowe                            | Zagospodarowanie mienia na: cele mieszkaniowe, w tym komunalne oraz usługowe, budowę obwodnicy; powstanie: Wyższej Szkoły Zawodowej „Kolegium Karkonoskie” – adaptacja budynków na cele dydaktyczne, naukowe, sportowe. Adaptacja budynku na potrzeby Starostwa Powiatowego, Powiatowego Urzędu Pracy, Archiwum Państwowego, schroniska dla bezdomnych.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Kostrzyn nad Odrą | Poligon wojskowy, koszary powojkowe                   | Na terenie poligonu odbywa się impreza plenerowa „Przystanek Woodstock”. Teren ten jest wykorzystywany także pod zabudowę mieszkaniową. Ponadto, obiekty koszarowe adaptowane są na cele komunalne.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

Źródło: <http://www.amw.com.pl/pl/n/aktualnosci/2010/raj-dla-rajdowcow-na-dawnym-lotnisku-amw>; <http://www.debrzno.pl/aktualnosc/130> (dostęp w dniu 20.11.2012 r.); [http://www.smcebi.us.edu.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=136&Itemid=116](http://www.smcebi.us.edu.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=136&Itemid=116); Załącznik do Uchwały Nr XXXVIII/694/09 Rady Miasta Chorzów z dnia 25.06.2009 r., URZĄD MIASTA Chorzów, *Lokalny Program Rewitalizacji na lata 2008-2013*, Chorzów 2009 r. (dostęp w dniu 23.11.2012); <http://www.portalsamorzadowy.pl/ochrona-zdrowia/na-helu-powstanie-nowoczesna-stacja-ratownictwa,35257.html> (dostęp w dniu 20.11.2012 r.); *Lokalny program rewitalizacji miasta Jeleniej góry, załącznik do uchwały nr 128.XVII.2011 rady miejskiej Jeleniej Góry z dnia 6.09.2011 r.*, J. Suska, M. Brytan, W. Andrzejczak, *Lokalny program rewitalizacji miasta Kostrzyn nad Odrą na lata 2009-2013*, Akwadrat, Gorzów Wielkopolski, 2009.



Rysunek 2. Stopień, w jakim w opinii respondentów, obecność jednostki wojskowej w gminie sprzyjała budowaniu postaw patriotycznych wśród dzieci i młodzieży, dane w %

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań sondażowych.

Wojsko angażuje się we współpracę ze szkołami i innymi podmiotami lokalnymi, dzięki czemu pośrednio oddziałuje na kształtowanie postaw patriotycznych wśród mieszkańców. Dowódcy i żołnierze organizują wspólnie z nauczycielami, dziećmi i młodzieżą m.in. imprezy sportowe oraz apele poświęcone upamiętnieniu ważnych wydarzeń historycznych. Wśród respondentów blisko 43% było zdania, że w przypadku ich gminy obecność jednostki sprzyjała w dużym i bardzo dużym stopniu rozwojowi współpracy ze szkołami, a w konsekwencji wzmocnieniu postaw patriotycznych. Jednocześnie należy zauważyć, że ponad 33% badanych oceniło znaczenie jednostki dla tej współpracy jako małe i bardzo małe (zob. rys. 2). Postrzeganie jednostki jako czynnika sprzyjającego budowaniu postaw patriotycznych było powiązane z jej pozycją na lokalnym rynku pracy. W gminach, w których jednostka wojskowa była jednym z większych lub głównym pracodawcą, znacznie częściej dostrzegano jej oddziaływanie w tym zakresie.

## 6. Wnioski

Bilans korzyści i strat dla rozwoju lokalnego, spowodowanych wycofaniem jednostki wojskowej z terenu gminy, jest trudny do jednoznacznej oceny. Potwierdzają to rezultaty przeprowadzonego badania, w którym ponad 54%

respondentów, odnosząc się do przewagi korzyści lub strat – odpowiedziało „trudno powiedzieć”. Blisko 42% oceniło, że w przypadku ich gminy przeważały efekty negatywne i tylko niecałe 3% odpowiedziało, że pozytywne.

Konsekwencje restrukturyzacji są zróżnicowane w zależności od siły i charakteru powiązań jednostek wojskowych z lokalną społecznością, najczęściej dotyczy sytuacji: na rynku pracy, dochodowej i demograficznej oraz na rynku nieruchomości. Negatywnym aspektem dyslokacji jednostek wojskowych jest także ograniczenie współpracy na płaszczyźnie społecznej z podmiotami lokalnymi. Badania prowadzone przez pracowników AON wskazują, że wojsko stacjonując na terytorium gminy współpracuje z podmiotami lokalnymi i cieszy się wśród mieszkańców stosunkowo dużym uznaniem [Sirko, Piotrowska-Trybull]. Również badania na reprezentatywnej próbie Polaków potwierdzają duże społeczne zaufanie dla tej instytucji [Cybulska, 2012, s. 12], której podstawą jest wspólnota wyznawanych wartości. Przypisywane żołnierzom cechy takie, jak: dyscyplina, odpowiedzialność, honor i patriotyzm, a także uczciwość, porządek i duch zespołowości nierzadko stanowią impuls rozwojowy konkretnego terytorium na płaszczyźnie społecznej. Natomiast w sytuacji wycofania jednostki z gminy mogą oddziaływać na obniżenie poziomu kapitału społecznego.

### Bibliografia

- Cunningham K.B., Klemmer A., 1995, Restructuring the US military bases in Germany: scopes, impacts and opportunities, report 4, Bonn International Centre for Conversion.
- Cybulska A., 2012, Zaufanie społeczne, BS/33/2012, CBOS.
- Hefner F.L., 1992, A Note on the Regional Impact of Military Retirees, *Armed Forces & Society*, vol.18, No. 3.
- Hughes D.W., Military Personnel and Industry: Rural America, <<http://american-business.org/3462-military-personnel-and-industry-rural-america.html>>.
- Jewtuchowicz A., 2005, Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Lokalny program rewitalizacji miasta Jeleniej Góry, załącznik do uchwały nr 128. XVII.2011 rady miejskiej Jeleniej Góry z dnia 6.09.2011 r.
- Nijhawan I., Jackson P., 2011, Economic Impact of Base Realignment and Closing on the Fort Bragg Region and the largest army base in the United States, „*Journal of Economics and Economic Education Research*” vol. 12, No 2.
- Nowakowska A., Rzeńca A., 2013, Relacje gmina – jednostka wojskowa w strategicznych planach rozwoju, [w:] *Relacje jednostki wojskowej z otoczeniem lokalnym* red. M. Piotrowska-Trybull, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa.
- Parysek J. J., 2001, Podstawy gospodarki lokalnej, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań.
- Piotrowska-Trybull M., Ignasiak-Szulc A., red., 2009, *Przedsiębiorczość w rozwoju regionów (teoria, analiza i ocena)*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa.

- Piotrowska-Trybull M., 2013, Jednostki wojskowe w rozwoju lokalnym w Polsce po roku 1989, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej, Warszawa.
- Piotrowska-Trybull M., Sirko S., 2013, Uwarunkowania lokalne i regionalne funkcjonowania jednostek wojskowych na terytorium kraju, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa.
- Regional adjustment of defence dependent regions in the post-cold war era, 1994, OECD, Paris.
- Rozporządzenie MON z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie utworzenia garnizonów oraz określenia zadań, siedzib i terytorialnego zasięgu właściwości ich dowódców, Dz. U. z 2009 r., nr 206, poz. 1592.
- Rozporządzenie MON z dnia 25 kwietnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia garnizonów oraz określenia zadań, siedzib i terytorialnego zasięgu właściwości ich dowódców, Dz. U. z 2012 r., nr 93, poz. 533.
- Społeczno-ekonomiczne skutki likwidacji garnizonów ujętych w programie przebudowy i modernizacji technicznej sił zbrojnych RP w latach 2001-2006 oraz jego kolejnych aktualizacji w latach 2001-2003, 2005, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa.
- Sirko S., 2012, Społeczno-ekonomiczne konsekwencje likwidacji jednostki wojskowej na przykładzie wybranych gmin, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, nr 29, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- Stenberg P.L., Rowley T.D., 1993, A comparison of military base closures in metro and nonmetro counties, 1961-1990, Staff report NO. Ages 9307, Washington D.C.
- Stenberg P.L., 1998, Rural communities and military base closures, “Rural Development Perspectives”, vol. 13, No. 2.
- Suska J., Brytan M., Andrzejczak W., 2009, Lokalny program rewitalizacji miasta Kostrzyn nad Odrą na lata 2009-2013, Akwadrat, Gorzów Wielkopolski.
- Thanner M.H., Wechsler Segal M., 2008, When the Military Leaves and Place Change. Effects of the closing of an Army Post on the Local Community, *Armed Forces & Society*, vol. 34, No 4.
- Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 r., Dz. U., Nr 44, poz. 220, art. 6.
- Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 76, poz. 804.

*Marzena Piotrowska-Trybull*

## **CONSEQUENCES OF POLISH ARMY RESTRUCTURE FOR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPALITY TERRITORY**

The subject of consideration in this article is Conversion in the army and its consequences on socio-economic development on the territory in Poland and other countries. The article presents results of research carried out in chosen municipalities where military units were stationed.