

Zde však musím konstatovat, že ve zdůvodněné formulaci vstupů jsme spolu s armádou teprve na počátku. Obranné plánování potrvá ještě určitou dobu, než bude připraveno pro vaši potřebu nutné informace zodpovědně stanovit.

Doc. PhDr. Felix Černoch, CSc.,

Ing. Karel Heř

Modelování personálních potřeb a simulace možností jejich reálného naplňování

Nastolené téma shrnuje dvě klíčové otázky plánování lidských zdrojů: Jak stanovit cílové početní stavy personálu čili objektivizovat jeho skutečnou potřebu a jakými cestami těchto cílů dosáhnout. Na obě otázky se pokusíme dát jednoduchou odpověď. Činíme tak stejně jako v předchozích letech, tedy ve dvojici a nikoliv náhodou. Chceme tím znovu symbolizovat spojitost personalistiky s informatikou při vrcholovém rozhodování o zásadních rozvojových směrech.

Objektivizace personálních potřeb

V generálních konturách je toto téma samozřejmě záležitostí vysloveně politická, spadající do kompetence nejvyšších orgánů řízení státu. Rezortnímu top-managementu však přísluší odpovědnost za konkretizaci takových rozhodnutí, takže musí ony potřeby zpřesňovat např. podle stupňů velení, organizační struktury, hodnotní skladby, služebního postavení, profesní a specializační zaměřenosti, vzdělanostních předpokladů, kvalifikačních požadavků a řady dalších ukazatelů. Vyplyvá to ostatně z vlastní prezentace tohoto bloku, který sestává ze šesti podtémat:

1. Vyvozování sumárních počtů
2. Diverzifikace počtů podle hlavních kategorií
3. Distribuce profesionálních vojáků do hodnotních skupin
4. Dekompozice vojenského i civilního personálu
5. Definice personálních sborů
6. Modelové zpracování potřeb armády resp. rezortu obrany.

Začínali jsme od striktních politických rozhodnutí, která sledovala převážně redukční trendy. Globálně bylo těchto kvantitativních cílů ve stanovených termínech dosaženo; avšak restrukturační profesionálního sboru, představující úkol povahy kvalitativní, nemohla být pojata jako proces krátkodobý.

V jeho počátcích jsme se opeli o expertní odhady hlavně funkcionářů z centrální úrovně, zodpovědných za jmenovité programové celky či prvky. Použili jsme dotazníku pro tento účel zkonstruován, jimž jsme získali od každého z 220 respondentů po 45 číselných údajích. Šlo zde o názor na minimální, maximální a optimální mírové počty pěti kategorií ve třech časových horizontech. Další etapa nás přivedla k modelům organizačních struktur, odkud se vyvozovaly nejenom souhrnné počty, ale i jejich

diferenciace po hodnostní a profesní stránce i podle služebního zařazení v hierarchické struktuře.

Nejúplnějším výrazem toho k čemu jsme došli, se stal tzv. **Plán lidských zdrojů**. Je univerzální výslednicí našich modelovacích procedur a představuje tudíž ucelený výstup, jak se lze přesvědčit. Zpracovává se každoročně na desetiletý interval, který je takto valivě posouván principem tzv. *roll-systému*, přejatého z amerického PPBS. Pochopitelně, že během sedmi realizačních cyklů se postupně zdokonaloval i zjednodušoval do dnešního tvaru normativní prognózy.

Vojenský profesionál je dekomponován u vojáků z povolání až do jednotlivých hodností, kdežto vojáci základní služby jenom na poddůstojníky a mužstvo.

Pro civilní personál resp. občanské zaměstnance ve vojenské správě jsme volili klasifikaci do devíti profesních skupin, přesně podle jednotného katalogu zaměstnání.

Další diverzifikace postupovala podle programové skladby, která se samozřejmě také časem proměňuje, takže prezentovaných devíti hlavních programů již dneska také není plnou pravdou.

Jistou stabilitu si uchovává členění profesních skupin u vojenských profesionálů, kterých jsme poshlukovali 27 zjednodušením z přibližně tisícovky vojenských odborností.

Obdobným zjednodušením prošel číselník systemizovaných míst, které jsme soustředili do 25 skupin, i když také představují zhruba tisíc typových pozic.

Předběžná stratifikace nám umožňuje připravit se na řešení původní úlohy, která vyplynula z nového branného zákonodárství, zejména ze zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

Jde o tzv. **personální sbory**, jejichž idea je řešena velice inspirativně např. ve Španělsku či v Polsku, kde tyto „sborny osobowe“ už mají zakotvení tradičnější. Mohly by se pro nás do nejbližší budoucnosti stát základním vodítkem systemizace odvozované od stěžejních politických zadání a dováděné až pro služební zařazování na místa v organizační struktuře.

Omezující podmínky

Formulace personálních potřeb je však pouze prvním krokem k definicím cílových stavů, tedy na cestě od ideálu k realu. Je zde spousta limitujících činitelů, které už při modelování musíme brát v úvahu. Čili dříve než záměr začneme vůbec konfrontovat s předpoklady jeho uskutečňování, tedy před začátkem živého poměřování teorie s praxí. To je důvodem, pro který si stanovujeme dosti taxativně, leč zároveň v jisté otevřenosti, soubor omezujících podmínek.

Tou základní a velice zásadní jsou poměry mezi jednotlivými kategoriemi personálu. Jde v podstatě o triádu v níž porovnáváme navzájem vojenský personál vůči civilnímu, vojáky z profese vůči vojákům z povinnosti a konečně mezi sebou i hlavní hodnostní skupiny profesionálů.

Klíčový je **vztah vojáků a civilistů**, tedy vlastního poslání se zabezpečováním jeho naplňování. V žádném případě to však nemůže dojít ke krajnosti, aby civilisté měli v armádě nad vojáky početní převahu, a to ani vzhledem k jejich profesionálnímu sboru. Tady si ovšem přiznáváme, že této extrémní poloze příliš vzdáleni nejsme. Poměr

1 : 1 : 1 však považujeme za historickou přechodnost, která je zčásti dědictvím a zčásti danou vnějšími nutnostmi.

Stejně kardinální povahu má i rovnovážnost vojáků základní služby a vojáků z povolání, čímž nerozumíme čísla půl na půl. Cesta vede směrem k profesionalizaci, ale nikoliv proto, že ji volit chceme, nýbrž proto, že musíme, že nám nic jiného nezbyvá. Tento trend je založen v podstatě dvěma skupinami důvodů, jež nelze obejít:

- a) *technickými* – daných růstem složitosti zbraňových systémů, jejichž obsluha se nedá zvládnout během prezenční služby,
- b) *sociálními* – kdy tato služba se zkracuje, bývá veřejností odmítána a blokuje nasazování do zahraničních expedicí.

Profesionalita ve smyslu kvantitativním i kvalitativním je tak sice na jedné straně žádoucí, avšak na druhé nikoliv samoprosazovací. Závísí od situace na rekrutační scéně, ale zároveň i spouště dimenzí vnitrorezortních, ať jsou charakteru existenčního – tedy třeba materiálně finančních předpokladů, nebo existenciálního – čili šancí pro seberealizaci. Obě tyto determinanty způsobují, proč se nám tu příliš nedaří, a to dokonce ani výhledově pro nejbližší dobu.

Konečně jde o **proporcionality uvnitř profesionálního sboru**, tedy souvztažnost rotmistrů – praporčíků – důstojníků a generálů. Zde nám odkázala minulost asi nejvíce. Statistiky jsou výmluvné. Jde o mimořádně náročný, komplikovaný a místy také delikátní proces, v němž rozhodující pro jeho pozitivní a zároveň progresivní zvládnutí jsou rozhodující dvě stěžejní tendence: (a) citlivá redukce důstojnictva (b) se souběžnou a velkoryseji pojatou výstavbou rotmistrovského sboru, jakožto nejnižších eventuálně i nejmladších profesionálů.

Druhou velkou skupinu omezujících podmínek pro vymezení cílové předlohy rezortu obrany resp. AČR představují faktory jejího strukturování čili jak bude uspořádána hierarchicky, ale hlavně síťově. Vertikálně máme na mysli stupně velení, horizontálně pak skladbu podle druhů zbraní a služeb. Limitování však jsme i nástroji, jimiž mohou být prosazovány. Musíme vědět, jaké organizační uspořádání si přejeme anebo už i chceme a na jaké máme, jaké si můžeme dovolit; čímž nemyslíme jenom zdroje finanční či věcné, ale z hlediska našeho tématu především lidské.

Chronickým blokátorem jsou peníze. Přesně jak se říká – rozhodují všechno až jako první. Proto i pro personalistiku platí – kolik peněz, tolik lidí, či chceme-li, také obráceně: kolik lidí, tolik peněz. Co si však můžeme a dokonce musíme dovolit, jsou simulace, nakolik nás lidé v předpokládaných množstvích a s diferencovanou hodnotou přijdou, anebo zase opačně – nakolik nám stávající či příští fondy jejich **rekrutaci** (nábor a výběr), ale hlavně **retenci** (udržování ve službě), zajistí.

Prognóza vývoje

Už jsme vzpomenuli, mezi vážně limitující činitele patří finance. Je tedy samozřejmé, že musejí být brány v úvahu i při prognózování budoucího vývoje a následně pak jako regulativ dosahování cílových stavů.

Z toho důvodu jsme do našeho manažerského informačního systému (MIS) „Libuše“ zařadili i tyto dimenze. Z hlediska odpovědnosti za lidské zdroje jsme povinováni respektovat finanční bariéry jejich rozvoje. To znamená vědět, co který personální manévr či operace udělají a budou stát, zda si je můžeme dovolit anebo naopak – jaký jejich rozsah nám finanční limity umožňují.

V naznačených postupech jsme se snažili nalézt co nejspolehlivější hodnoty, z nichž se dá prognosticky vycházet. Našli jsme je v údajích o vývoji HDP (BNP) – tedy hrubém domácím produktu a podílu kapitoly MO, tedy výdajů na obranu, event. vojenských výdajů na státním rozpočtu ČR. Vedle toho máme vytvořenou i možnost kalkulovat s proměnami inflační resp. valorizační hladiny.

Pak jsou tu ještě ukazatele povahy vnitrorezortní, jejichž proměnnost rovněž testujeme a uvádíme ve vztah k nutnému a možnému.

Personálně vývojové parametry

Jde o stanovení resp. aplikaci regulativů, které jsme schopni soustředit k permanentní i pohotovostní dispozici pro zmíněné účely. Předně to je **určování délky služebního poměru**, který je dnes podle dikce nového branného zákonodárství vázán výlučně na dobu určitou. Jelikož zde hovoříme hlavně o vojácích z profese, znamená to, že někdejší celoživotní povolání se změnilo ve smluvně založené a časově omezené zaměstnání.

Tyto i další naznačené okolnosti jsou totiž velmi citlivým barometrem pro takové nastavování kariérových cest, aby mohly být natrvalo plynule průchodné. Taková je zkušenost všech spojeneckých armád, od nichž prosazované vzory přejímáme. Zároveň v tom spatřujeme definitivní rozlukou se situací, kdy jsme na bázi *výsluhového principu* vytvářeli docela zbytečně fronty před krámy, jež byly už i tak plné lidí, či chcete-li zákazníků. Ani tehdy však průměrná délka trvání služebního poměru nepřekračovala rozmezí 15-17 let, což také o něčem vypovídá. Nová zákonná ustanovení to plně ctí a naprosto umožňují, být na jiných zásadách než prosté výdrži. Konečně jsme se tu opírali o řadu opakovaných a navzájem se potvrzujících výzkumných šetření. Ta mimo mnoha jiných poznatků prokázala, že adepti vojenských povolání vcelku nejeví přehnaný zájem o delší vstupní kontakty než zhruba pětileté.

Délka služebního poměru, která je vždy výsledkem dohodou stvrzených zájmů obou smluvních stran, je samozřejmě účinným regulátorem generální prostupnosti kariérových sítí. Vytváří totiž globální prostředí a podmínky pro vertikální, ale i horizontální mobilitu. Vlastní cirkulace je ovšem závislá i na stanovení dílčích souřadnic, v nichž se má dít, což je vázáno na normativní vymezení výsluhy v jednotlivých hodnostech.

Zákon stanovuje pouze minimální hranici setrvání v každé z hodností. To i proto, že povýšení je nově spojováno s ustanovováním na vyšší post, což předpokládá vedle speciálního vzdělání, odborné přípravy pro zaujetí a osvojení takovéto pozice i jistou sociální zralost čili získání zkušeností. Dodejme však, že tato prahová čára je všeobecně a viditelně nižší, než byla dřívější nároková. Tím, že tu není nařízena horní mez, tedy maximální délka výsluhy v hodnostech, a tím i daného služebního zařazení, stává se spouštěčem kariérových posunů uvolnění cesty vzhůru čili služebního místa o stupeň

vyššího. V opačném gardu to značí, že ani setrvání u dosavadního ranku není taxativně striktní či časově či intervalově omezováno. Vše je věcí pravidel průběhu služby i kariérního řádu, čili v pravomoci funkcionářů s příslušnou personální působností a samozřejmě též přirozenou smluvní ochranou profesionálních jistot i druhé strany čili všech, jichž se tyto posuny či neposuny týkají. Podle nabízených podmínek je zde možnost zůstat anebo odejít. Překonává se tím brzdící paternalismus zajištěných pseudokariér, který nás uvedl do stavu neblahého dědictví předústojníkování s diskrepancí hodnoty a funkcí. Zároveň se tudy ale zakládá zodpovědnost za vlastní sebezdokonalování a kariérní růst, včetně služebního postupu, což není vždy jedno a totéž; neboť kariéra znamená úspěch a jeho ukazatelem přece nemusí být pouze počet hvězdiček v olemovaných zahrádkách na ramenou.

Nastolené téma se dále otevírá do **regulace povyšování**. Usilujeme o zavedení takového mechanismu, který funguje podle pevně stanovených a veřejně známých pravidel. Pak jde všechno přirozeně a jaksi samo sebou, takže nepotřebuje vnější zásahy, už vůbec ne násilné. Nejlepší regulací je důsledně promyšlený a spolehlivě pracující automatismus. Jeho prvky jsme už naznačili o pár vět dříve. Nicméně jsou tu i další elementy (např. hodnocení profesionálních kvalit a přímé vedení v rámci nedělitelných pravomocí nadřízených).

Dalším problémem je **řízení odchodovost vojáků z povolání**. Zákon stanovuje naprosto přesné podmínky ukončování jejich služebního poměru, fakultativní, ale i obligatorní. Pro naše potřeby jsme si důvody odchodu rozdělili do tří skupin:

- a) *přirozené* – to jsou takové, jež nemáme možnost ovlivnit, jako je úmrtí či smrtelné zranění, trvalá invalidita či dosažení důchodového věku,
- b) *dobrovolné* – kdy o svém odchodu rozhoduje voják sám, např. po splnění závazku a při jeho neprodloužení,
- c) *nucené* – které nastávají z moci úřední, třeba po pravomocném odsouzení za úmyslný trestný čin či pro doloženou služební nezpůsobilost.

Zajímavým je přitom zjištění, že drtivě převažujícími jsou odchody z vlastní vůle, zatímco ty, které nazýváme přirozenými, platí za téměř nicotné. Zdaleka ne tak rozsáhlými, jak traduje ústní podání zvláště ve spojitosti s chronickými reorganizacemi během posledního desetiletí, jsou pak ty odchody, jež zahrnujeme pod společný název „nedobrovolné“.

Ještě zajímavější je poznatek získaný analýzou databází starých až dvacet let. Z nich jsme důkazně dovodili, že v objemech, ale ani důvodové skladbě odchodů není statisticky významných rozdílů nejen mezi armádou národní a federální, jejichž rozhraním byl 1. leden 1993, ale dokonce ani vzhledem k armádě předlistopadové čili před rokem 1990 resp. 1989. A to nejenom v globále, nýbrž i pro jednotlivé hodnoty a hodnotní kategorie.

Bereme to za důležité poučení, které se nám potvrzuje i aktuálně. Proto na něm stavíme rovněž v současnosti. Zvolili jsme si ho tudíž za kritériální aparát pro testování predikčních hypotéz. Navazujeme tím na zmíněnou již teorii průchodnosti kariérových sítí resp. plynulosti personálních průtoků. Z ní logicky vysvítá, že právě odchody jsou oním stavidlem, kterým uvolňujeme proudy kariérových vln.

Manažerský informační systém „LIBUŠE“

LIBUŠE není akademicky stvořeným dílem pro něž se hledá vhodné aplikační pole. Zrodila se z praktických potřeb a v zájmu jejich pokrytí resp. zvládnutí vznikl její instrumentář. Právě proto mohl každý nový prvek být okamžitě uplatňován a samozřejmě též ověřován rutinním provozováním. Docházelo ke zdokonalování a současně i zjednodušování celého systému, takže mnohé z původních prvků zanikly či byly nahrazeny jinými a jiné se i dosti výrazně měnily.

LIBUŠE je součástí PISu (personálního informačního systému), dokonce kulminačním patrem jeho architektury. Na druhé straně však nemusí být na něm provozně přímo závislá, neboť má tu jako prognostický nástroj specifické určení i založení. Každopádně čerpá z primárních dat o stavu ve startovním roce prognózy, kdežto cílové vize přejímá z oblasti strategického plánování. Vlastní postupy mezi těmito mezníky pak už obhospodařuje mechanismy, jež patří do jejího *inventaria*.

Podotkněme však, že v databázi PISu našla pevnou oporu, neboť ta není sestavována z výkazů či hlášení jak bývá obvyklé u jiných IS (informačních systémů). Každé číslo je zde naprosto věrohodné, jelikož ho podkládá prokazatelný osobní dokument – řekněme personální karta, kdy jmenovitý číselný kód vylučuje duplicity, absence či záměny. Na tomto základě budovaný exekutivní informační systém (EIS) hodláme po jeho dotvoření a zavedení využít pro další vývojovou etapu zdokonalování LIBUŠE. Předpokládáme totiž sestavovat model organizační struktury (MOS) do budoucna automaticky prostřednictvím vybraných znaků zakódovaných do vět o každém jedinci, tj. např. jeho vojenské odbornosti, služebním zařazení, dosažené hodnosti apod.



Taková je tedy perspektiva o níž nevíme, nakolik bude vzdálená. Zatím jsme dosáhli tvaru, jaký zde prezentujeme. Rádi ho v zájmu dalšího zdokonalování zkonfrontujeme s poznatky zasvěcených účastníků, za nimiž stojí nejedna úspěšná implementace silných prostředků informatické reflexe personálních procesů.

Nadporučík Ing. Bohuslav Perníca

Ekonomické aspekty proporcionality vojenského a civilního personálu (Několik poznámek)

Příspěvek poukazuje na ekonomické aspekty procesu profesionalizace AČR. Problém je řešen ve vztahu určení proporcí mezi vojenským a civilním personálem a faktory této proporcionality. Těmi jsou cena práce profesionálního personálu v kategorii vojáků z povolání a občanských zaměstnanců a konkurenční postavení AČR na trhu práce. Výklad

problému je veden v rovině financování ozbrojených sil a z toho vyplývajících otázek hospodárnosti a efektivnosti jejich fungování.

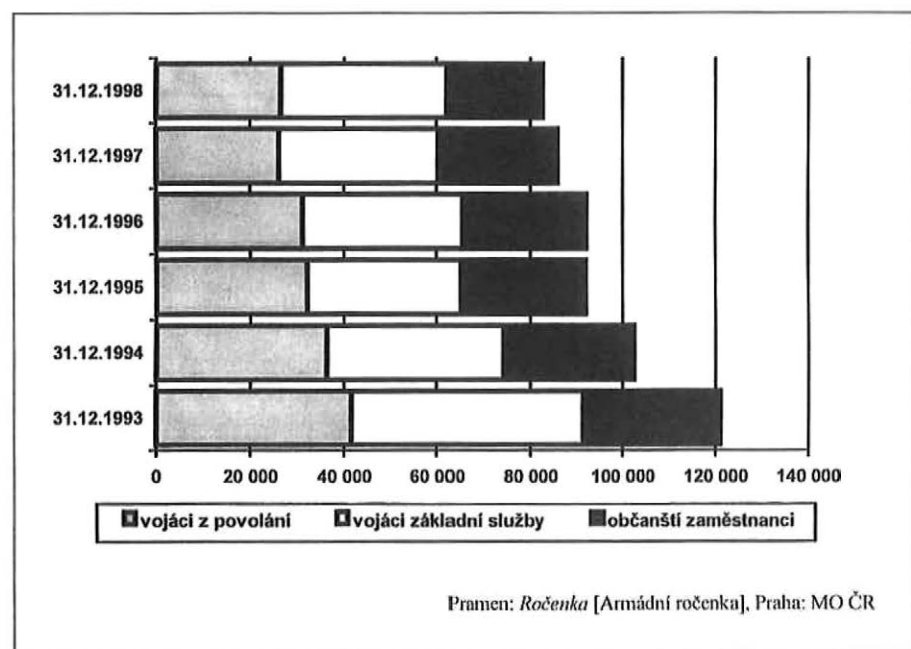
* * *

Ozbrojené síly ČR představované Armádou České republiky (AČR) procházejí již několikátým rokem procesem reorganizace, jehož cílem je transformace AČR z armády sovětského typu na armádu moderní, podobající se vyspělým armádám států NATO. Ovšem to neznamená jen přiblížení se technicko-taktickým standardům NATO, ale především vybudování efektivních ozbrojených sil. Toho lze dosáhnout jenom jejich profesionalizací.

Profesionalizace však posouvá instituci ozbrojených sil do nové společenské situace. Současně s tím se objevují i nové ekonomické jevy, které je třeba při řízení ozbrojených sil zohlednit. Nejvýznamnější ekonomické aspekty se týkají proporcionality vojenského a civilního profesionálního personálu.

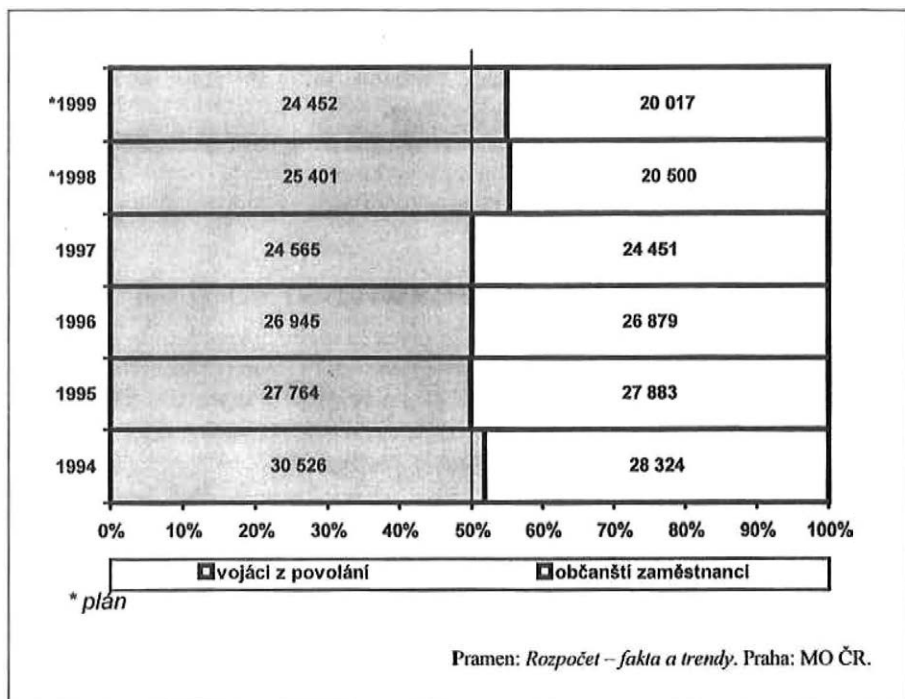
Cesta k profesionálním ozbrojeným silám – výchozí stav

Proces transformace ozbrojených sil vedle svých základních kvalitativních hledisek zahrnuje i dvě základní hlediska kvantitativní: stanovení velikosti mírových a válečné rozvinovaných ozbrojených sil a stanovení proporce mezi jednotlivými kategoriemi personálu a osob. Vývoj v oblasti plánované proporcionality osob v mírové armádě zachycuje graf 1.



Graf 1: Vývoj plánovaných počtů AČR ve vybraných kategoriích osob

V případě plné profesionalizace ozbrojených sil, dochází k úplné redukci konškrpční části ozbrojených sil. **Problém proporcionality vojenského personálu se redukuje na vztah proporcí mezi vojenským profesionálním personálem a personálem civilním, tj. mezi vojáky z povolání (VZP) a občanskými zaměstnanci (o.z.).** Vývoj proporce mezi těmito kategoriemi zachycuje graf 2.

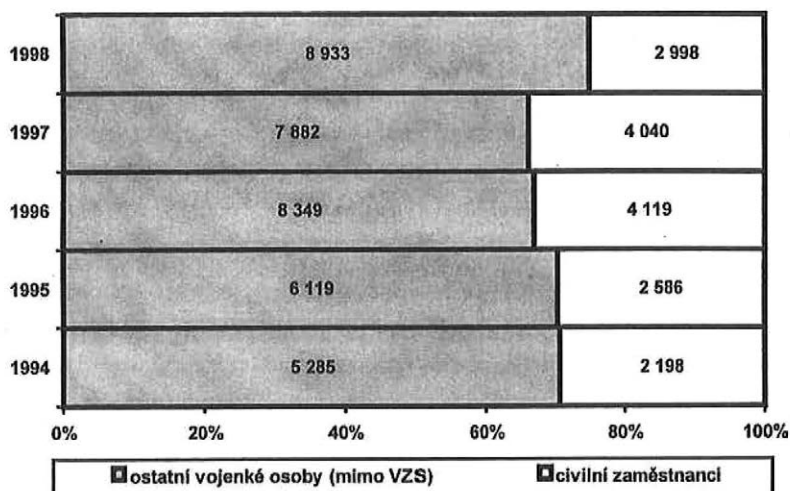


Graf 2: Poměr vojenského a civilního profesionálního personálu v rezortu obrany v letech 1994 až 1999

Z grafu 2 je zřetelné, že poměr mezi VZP a o.z. je doposud vyrovnaný, pohybující se od 50 do 55 procent ve prospěch vojáků z povolání. V této souvislosti je třeba si však uvědomit, že **cena práce vojenského personálu, vyjádřená jako objem osobních nákladů, je neproporcionálně větší než cena práce personálu civilního, jak ukazuje graf 3.**

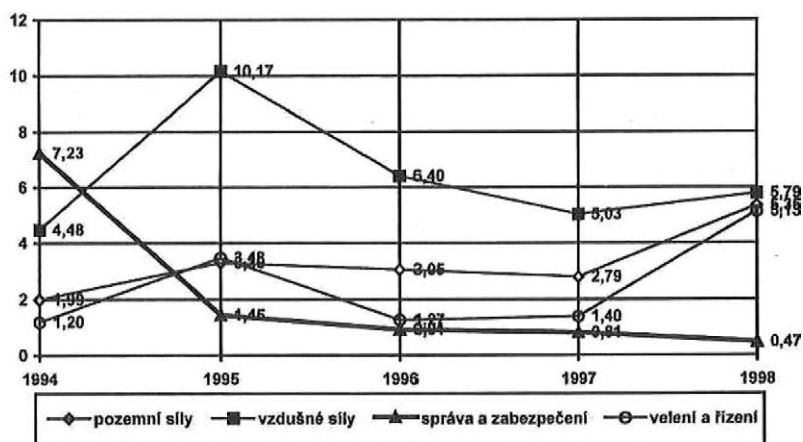
Tato disproporce je způsobena odlišnou strukturou platu a odlišnými naturálními dávkami náležejících osobám ve služebním a pracovním poměru. Sama disproporce je ještě zřetelnější při srovnání poměru objemu osobních nákladů mezi oběma kategoriemi podle jejich zařazení ve struktuře ozbrojených sil ČR (viz graf 4).

Z grafu 4 je patrné, že poměr objemu osobních nákladů na vojáky z povolání a občanské zaměstnance se „vyrovnává“ a obrací v oblasti u správy a zabezpečení (vojenské školy, MO ČR atd.), kde početně převládají občanskí zaměstnanci. U vojsk převládají vojáci z povolání.



Pramen: Statistická ročenka ČR. Praha: ČSÚ.

Graf 3: Poměr osobních nákladů na vojenský a civilní profesionální personál ozbrojených sil ČR v letech 1994 až 1998 (v mil. Kč)



Pramen: Statistická ročenka ČR. Praha: ČSÚ.

Graf 4: Podíl osobních nákladů vojenského a civilního profesionálního personálu podle jeho zařazení v rezortu obrany

Ekonomické aspekty profesionálních ozbrojených sil

V mírových ozbrojených silách je profesionalizace vždy zásahem do proporcí mezi civilním a vojenským personálem. Liší-li se totiž cena práce mezi vojáky z povolání a občanskými zaměstnanci, pak se zpravidla liší i proporce mezi těmito kategoriemi. Ovšem úplné nahrazení VZP občanskými zaměstnanci a naopak není možné, jednak z podstaty ozbrojených sil, jednak z ekonomických důvodů. Požadovaný poměr proporcí mezi vojenským a civilním vojenským personálem má tyto ekonomické faktory:

- **Nahrazení práce vojáků základní služby jinými zdroji** (vojáky z povolání, občanskými zaměstnanci, službami civilních organizací).
- **Vystavení ozbrojených sil konkurenci vůči ostatním zaměstnavatelům na trhu práce**, a to jak na trhu celostátním, tak i na regionálních trzích v místě dislokace jejich součástí.

Stanovení konečné proporcionality při profesionalizaci vyvolává následně tyto ekonomické jevy, z kterými se musí ozbrojené síly vyrovnat:

- **Růst ceny práce a velikosti osobních nákladů** představujících dlouhodobě objemově nejvýznamnější položku vojenských výdajů.
- **Vzrůst podílu žen v ozbrojených silách.**

Vzhledem k tomu, že tyto ekonomické aspekty mají vliv na vojenský rozpočet, může proporcionalita odrážet ekonomickou situaci ozbrojených sil, jako je tomu v případě ČR. Vedle faktoru hospodárnosti, tj. nahrazení „levných“ vojáků základní služby „dražšími“ zdroji, může být faktorem proporcionality také efektivnost ozbrojených sil.

Srovnáme-li současnou proporcionalitu VZP a o.z. v ozbrojených silách ČR se zahraničím (viz tab.), pohybuje se u nás tento poměr kolem hranice 1,2. Lze však očekávat jeho vývoj na hodnotu blízkou poměru u plně profesionální armády USA. **Faktorem současného stavu je omezenost vojenského rozpočtu a slabá konkurenční pozice ozbrojených sil v oblasti vojenského personálu.**

Tabulka: Poměr vojenského a civilního personálu v ozbrojených silách vybraných zemí (tisíce)

	USA ¹⁾			Francie ²⁾			SRN ³⁾	
	1989	1997	2003	1996	1998	2002	1990	1998
vojenský personál	2 130,0	1 450,0	1 420,0	236,6	203,2	138,6	495,0	335,0
civilní personál	1 110,0	800,0	720,0	31,9	32,6	34,0	167,0	143,5
poměr voj./civ.	1,92	1,81	1,97	7,41	6,23	4,08	2,96	2,33

1. ÖMZ. 1998, č. 2, s. 188

2. ÖMZ. 1998, č. 2, s. 188

3. Soldat und technik 1999, č. 8, s. 452, 1999

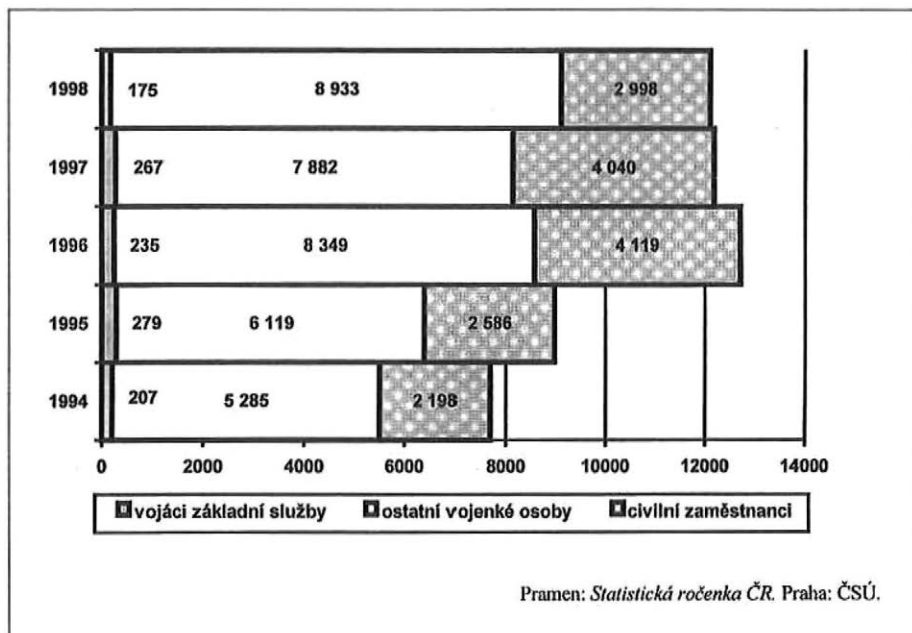
– plánované počty, bez domobrany.

– 1998, 2002 plán – dosaženo snížením počtu vojáků zákl. služby.

– bez Národní lidové armády bývalé NDR.

■ Otázky financování profesionální AČR

Budeme-li uvažovat úplnou profesionalizaci AČR ve stavu k roku 1998, znamená to snížení asi 40 procent celkového početního stavu personálu, který však spotřebovává 2 procenta osobních výdajů (viz graf 5)! Vzhledem k tomu, že se však nebude jednat o plošnou redukci bez náhrady, lze očekávat růst položky osobních výdajů na profesionální vojenský a nevojenský personál a položky nákup služeb v případě zabezpečení některých funkcí vojáků základní služby dodavatelským způsobem.



Graf 5: Osobní náklady na jednotlivé kategorie osob v rezortu obrany v letech 1994 až 1998 (v mil. Kč)

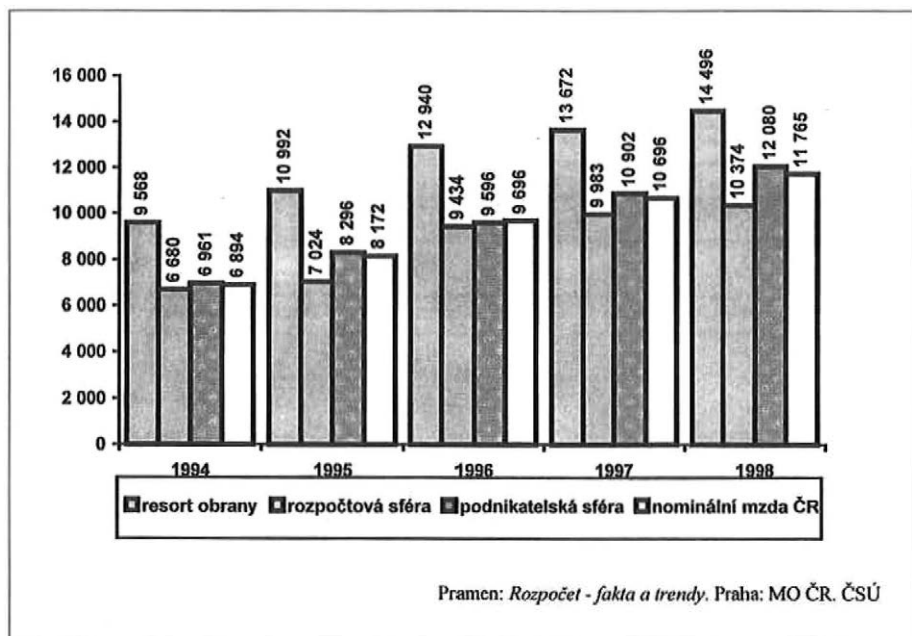
Ve vztahu k závěrům vyplývajícím z grafu 4, lze očekávat nahrazování vojáků základní služby občanskými zaměstnanci nebo nákupem služeb z civilního sektoru v oblasti mírového logistického zabezpečení a správy. Ve vojenské části ozbrojených sil ČR budou muset být vojáci základní služby nahrazeni vojáky z povolání.

■ Otázky konkurenceschopnosti AČR

Otázka financování souvisela s problémem hospodárného zabezpečení fungování ozbrojených sil. Otázka konkurenceschopnosti souvisí efektivitou osobních výdajů (nákladů) a s vojenskou efektivností ozbrojených sil. Zde je třeba řešit nejenom otázku systému odměňování a sledování průměrného platu, ale komplexně analyzovat trh práce na celostátní a regionální úrovni a vytvářet hmotné stimuly uchazeče o vstup do služebního poměru. To vyvolá další růst nákladů.

V oblasti odměňování je velikost platových prostředků výrazně limitována vojenským rozpočtem. I když je průměrný plat v rezortu obrany relativně nadprůměrný oproti jiným sektorům ekonomiky (viz **graf 6**), jeho výše se liší součástí od součástí, v rámci součástí se liší jeho výše mezi VZP a o.z. a jeho síla jako stimulatoru pro vstup do poměru k ozbrojeným silám a setrvání v nich je relativní v závislosti od ekonomické situace regionu, kde je vojenská součást dislokována.

V případě personální strategie AČR bylo možno v minulosti často zaslechnout, že se konkurenceschopnost AČR zvyšuje se zhoršováním ekonomických podmínek. V této souvislosti je nutné si uvědomit, u jakých skupin osob je AČR schopna konkurovat vyšší platů a ekonomickými podmínkami. Často to jsou ženy (v oblasti občanských zaměstnanců) a díky tarifnímu systému to nejsou vyučení muži potřební na místa poddůstojníků. Koneckonců nepravdivost premisy, že nezaměstnanost má „hnát“ schopné lidi do armády potvrzují výsledky Vojenské akademie ve Vyškově určené pro přípravu poddůstojníků.



Graf 6: Průměrný měsíční plat (mzda) ve vybraných oblastech ČR v letech 1994 až 1998 (Kč)

Nahrazování práce mužů prací žen je běžným jevem profesionálních ozbrojených sil. Důvodem není ani tak společenská emancipace žen, jako spíše ekonomické důvody. V ČR se již dnes projevuje vyšší podíl žen zaměstnaných v rezortu obrany. Podíl vojáků stoupl o jedno procento z 6,4 procenta v roce 1996 na 7,4 procenta v roce 1998. U občanských zaměstnanců se podíl žen (podle údajů ČSÚ) pohybuje zhruba kolem

40 procent, v závislosti od druhu součástí může být výrazně vyšší (školství, vojenské finanční úřady aj.).

Ovšem v souvislosti s demografickou strukturou občanských zaměstnanců se lze ptát, zda zaměstnávání žen je hospodárné a efektivní, když většina z nich je v případě mobilizace vyčleňována z ozbrojených sil a jejich místa zaujímají muži.



Na základě uvedeného se nabízí otázka, jakým směrem se vlastně bude vyvíjet personální strategie a politika zaměstnanosti v rezortu obrany, tudíž i proporcionalita mezi VZP a o.z., muži a ženami. Profesionalizace bude totiž výrazně tlačit na zdroje vojenského rozpočtu, který však budou zatěžovat i jiné položky, především modernizační projekty. V této souvislosti je třeba se obávat, aby se neopakoval vývoj z let 1995 až 1997, kdy poměr mezi VZP a o.z. byl vyrovnaný. Již tehdy bylo jasné, že tento stav je sice hospodárný, ale není efektivní.

Literatura:

- Hertley, K. The Economics of Defence Policy. 1st ed. London: Brassey's, 1991.
- Warner, J. T. The Economist of Military Manpower. In *Handbook of Defense Economics*, Vol. 1, London: Elsevier Science B.V., 1995.
- Ročenka [Armádní ročenka] 1993 – Praha: MO ČR.
- Statistická ročenka ČR. 1993 – Praha: ČSÚ.
- Vojenské rozhledy: ročník 1994 – Praha: MO ČR.

Doc. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Nástroje k ekonomickému ohodnocování obranných projektů

Závažným problémem, před nímž stojí veřejný sektor v ČR, je efektivní alokace disponibilních zdrojů. Přestože se tato skutečnost verbálně uznává, v praktické rovině (z různých příčin) dosud absentuje komplexní implementace existujících metod a technik, jimiž by bylo možné ve veřejném sektoru sledovat kritérium efektivnosti.

Hodnocení výkonnosti programových prvků je založeno na zkoumání tří základních faktorů, známých jako 3 E (Economy, Effectiveness, Efficiency), které vypovídají o efektivnosti zkoumaného prvku (veřejné instituce) [1].

K měření hospodárnosti i produktivity můžeme použít různé metody. Patří k nim i metody inputově-outputové, které jsou založeny na jednokriteriálním rozhodování. Z nich lze v rezortu obrany uplatnit zejména [2]:

- analýzu minimalizace nákladů (CMA)
- analýzu nákladů a přínosů (CBA)
- analýzu efektivnosti nákladů (CEA)
- analýzu užitečnosti nákladů CUA [3].

Jak vyplývá z názvu, atributem všech uvedených metod je analýza nákladů. Ty jsou u všech metod měřeny v hodnotových jednotkách, ale v různé relaci k výstupům, jak vypovídá **tab. 1**.

Tabulka číslo 1: Základní inputově-outputové metody použitelné v rezortu obrany

Metoda	Forma měření výstupů	Příklad použití v rezortu obrany
CMA	neměří se	fáze programování, sestavování rozpočtu přírůstkovou metodou
CBA	hodnotové jednotky	veřejné zakázky, projekt profesionální armády, ekologické projekty
CEA	naturální jednotky	programy ve zdravotnictví a vojenském školství, analýza efektivnosti logistických zařízení (vhodně kombinovat s modelem dopravního problému)
CUA	užitečnost	analýza efektivnosti podpůrných prvků, ohodnocování veřejných zakázek v kombinaci s metodou postupného rozvrhu váhy, zdravotnické programy (QALY)

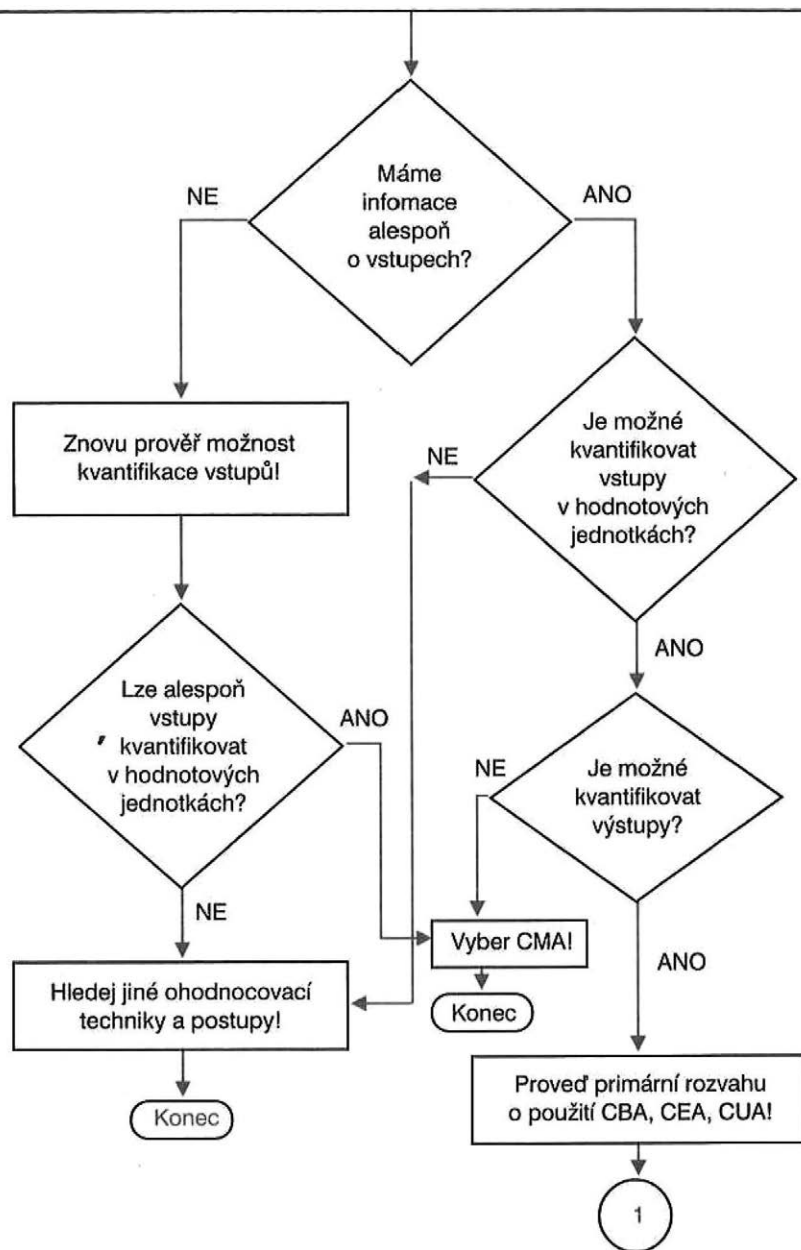
Klíčovým problémem implementace těchto metod je vhodně sestavená metodika postupu a zejména procesní kroky. V aplikaci na ohodnocování personálních projektů lze procesní kroky sestavit do formy vývojového diagramu.

Z názvu a z popisu vývojového diagramu je zřejmé, že atributem všech uvedených metod je analýza nákladů. Ty jsou **u všech metod měřeny v hodnotových jednotkách, ale k různě kvantifikovaným výstupům**. U metody CMA se výstupy neměří, při CBA měříme hodnotové jednotky, u metody CEA naturální jednotky a při metodě CUA se výstupy měří ve formě užitečnosti.

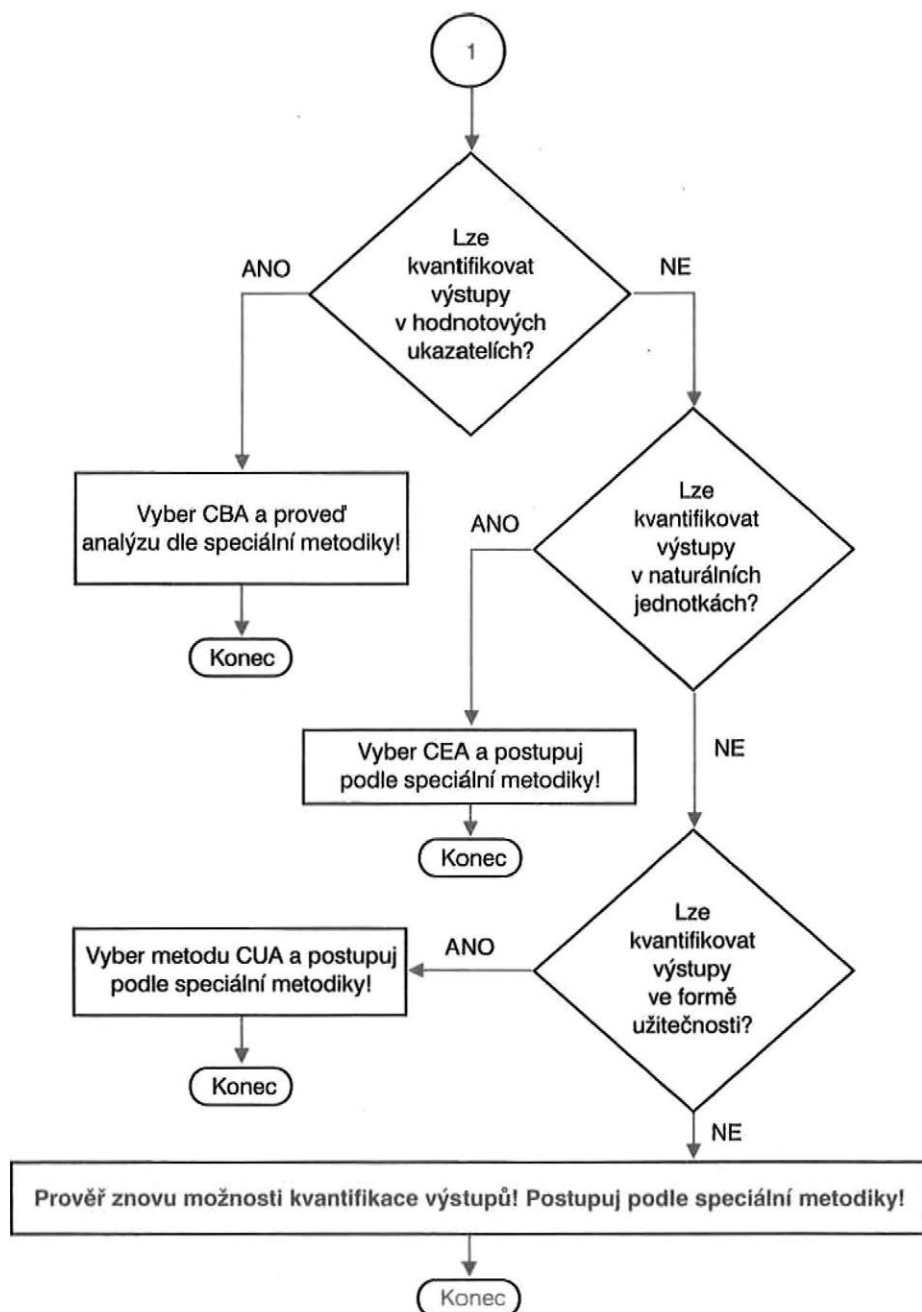
K relativně nejjednodušším metodám patří metoda **CMA**. Při aplikaci této metody při personálním rozhodování vybíráme mezi existujícími variantami na základě kritéria minimalizace nákladů. Předpokládáme přitom, že výstupy jsou u všech variant srovnatelné. Danou metodu lze uvést na výběru varianty vzdělávacího programu, kdy se personální manažer bude rozhodovat, zda např. daný počet vojenských odborníků nechat vyškolit v instituci A (např. na VVŠ ve Vyškově), či v instituci B (např. na VA v Brně), či na zahraniční vojenské škole, nebo bude efektivnější provést akviziční projekt (např. nákup civilních odborníků s následným přeškolenacím programem). Optimální bude ta varianta, která bude splňovat kritériem minimalizace nákladů [4].

Značné možnosti pro podporu personálního rozhodování spatřuji v použití metody **CBA** [5]. V personální praxi je velmi vhodné použití této metody např. při výběru vzdělávacích a přeškolenacích programů, kdy můžeme jak vstupy tak i výstupy kvantifikovat v hodnotových jednotkách (tedy v Kč), přičemž si uvědomujeme, že např.

Analyzuj možnosti měření vstupů a výstupů uvažovaných personálních akcí!



Graf 1/a: Postup při uplatnění inputově-outputových metod v personálním rozhodování



Graf 1/b: Postup při uplatnění inputově-outputových metod v personálním rozhodování (Rozhodování mezi metodami CBA, CEA, CUA)

když daného vojáka z povolání vysíláme ke studiu, tak nevznikají náklady na jeho přípravu jen na straně vzdělávací instituce, ale vznikají i náklady „druhotné“ a „indukované“, např. v tom, že velitel útvaru za daného vojáka z povolání nedostal náhradu, a přesto někdo musí jeho činnost vykonávat. Ten, kdo tuto činnost vykonává, tak činí na úkor své vlastní funkce, případně nastavuje pracovní dobu atd. Tím vznikají tzv. společenské náklady, které se projevují jako snížení užítu. Souhrnné společenské ztráty a společenské přínosy by měly být brány na zřetel při konečném manažerském rozhodování o mobilitě personálu.

CBA je tedy metodou, kdy kalkulujeme tzv. společenské náklady a tzv. společenské přínosy. Za přínos bereme každé zvýšení užítu, nákladem pak jeho snížení. Snížení užítu je měřeno náklady příležitosti vyhodnocovaného projektu, jimiž se rozumí hodnota obětované alternativní akce.

CBA lze doporučit i při zpracování podkladové studie pro diskusi k politickému rozhodování, zda realizovat **projekt profesionální armády**. Také zde kalkulujeme společenské náklady a společenské přínosy daného projektu. Takovou alternativní akci je např. pro vysokoškoláka, plnění svoji vojenskou povinnost, ušlá mzda. Společenským nákladem je i to, že státní pokladna z této ušlé mzdy nemá daňové příjmy, ale i skutečnost, že po dobu výkonu vojenské služby dochází k edukační amortizaci atd. Soudobá diskuse ukazuje, že mnozí diskutující k otázce profesionální armády zastávají, obrazně řečeno, pozici čistého účetního, a naprosto neuvažují v pojmech manažerského ekonomického rozhodování. Tak jsme mohli např. zaznamenat, že základním argumentem, proč „nemít profesionální armádu“ je, že tato je „příliš drahá“. Tato argumentace má své opodstatnění v **případě, že budeme uvažovat izolovaně o nákladech na armádu, bez ohledu na celkové společenské náklady a společenské přínosy**, tedy z hlediska přímých nákladů na obranu, vykazovaných ve výdajích kapitoly 307 státního rozpočtu. Pokud budeme o fenoménu profesionální armády usuzovat v celkových společenských souvislostech, tedy jako o veškerých společenských nákladech a společenských přínosech, bez ohledu na to, kdo je jejich adresátem, pak můžeme dojít k jinému výsledku, neboť zohledňujeme náklady alternativních příležitostí (*opportunity cost*).

Protože **projekt profesionální armády svými důsledky (společenskými náklady a společenskými přínosy) působí na celou společnost**, tedy netýká se jen rezortu obrany, je zjevné, že při rozhodování o tom, zda realizovat projekt profesionální armády, by bylo vhodné k veřejné diskusi a k projednávání záměru profesionalizace armády v parlamentu **zpracovat cost-benefit analýzu daného záměru**, která by relativně komplexním a strukturálně vyčerpávajícím způsobem vypovídala o celkových společenských nákladech a společenských přínosech uvažované akce.

Při hodnocení personálních projektů je potřebné mít na zřeteli, že se jedná o investiční akci, kdy bychom při jejich ohodnocování měli kalkulovat náklady a přínosy po celou dobu životnosti projektu, resp. zrealizované investiční akce. Při použití diskontní sazby je (resp. by měla být) používána společenská diskontní sazba.

Pro přijetí projektu platí následující obecné pravidlo:

$$\sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} > 0, \quad (1)$$

kde

t dané časové období

T konečný časový horizont, kdy projekt završí svoji ekonomickou životnost

B_t přínos v období t

C_t náklad v období t

r společenská diskontní sazba

Z uvedeného vztahu vyplývá, že projekt je ekonomicky přínosný tehdy, jestliže diskontovaná hodnota přínosů převyšuje diskontované náklady.

Budeme-li uvažovat peněžní ohodnocení nákladů a přínosů, pak výsledný efekt projektu je kvantifikován vztahem:

$$E = \frac{B}{C}, \quad (2)$$

kde

E výsledný efekt

B užitek z projektu za celou dobu životnosti

C náklady na implementaci projektu a náklady za celou dobu životnosti projektu

Široké uplatnění při výběru personálních programů a aktivit nabízí metoda CEA. V praxi můžeme při rozhodování stát před problémem, kdy jsme schopni peněžně kvantifikovat náklady, ale výstupy je vhodné kvantifikovat v naturálních jednotkách např. v počtu obslužených osob (viz např. vzdělávací instituce, zdravotnická zařízení), v počtu zabezpečovaných útvarů (logistické základny, vojenské finanční řady).

Při hledání optimální varianty těchto podpůrných programových prvků implementujeme postup, kdy základní kritériální otázkou je, jak lze nejlevněji dosáhnout daný cíl. Výstupy daného podpůrného programového prvku jsou pak kvantifikovány v naturálních jednotkách (počtu opravené techniky, počtu ošetřených pacientů, počtu vyškolené obsluhy apod.) [6] a kvantifikačně vztahovány k nákladům na daný proces, přičemž je s ohledem na cílovou funkci vybírána optimální varianta.

Poslední poznámku chci učinit v souvislosti s možností použití metody CUA. Možnosti jejího uplatnění v rezortu obrany spatřuji při ohodnocování a výběru „komplexních systémových obranných projektů“, tj. projektů, kdy při jejich realizaci bereme na zřetel technické, personální, vojensko-odborné, ekonomické, politické a jiné cíle. Ke stanovení užitku je pak důležité vzít na zřetel priority jednotlivých cílů, resp. váhy jednotlivých užitných vlastností. Tak např. s akviziční akcí složitého technického systému budeme brát na zřetel i personální souvislosti (např. nároky na složitost přípravy obsluhy technického systému u jednotlivých variant). K tomu lze kombinovat použití metody CUA s metodou postupného rozvrhu váhy. Její použití je aktuální i v souvislosti s uvažovaným výběrovým řízením o nákupu zahraničních stíhaček.

Závěry a doporučení:

- ❑ Efektivní rozhodování o alokaci lidských zdrojů předpokládá, aby integrální součástí obranných projektů obecně (a personálních projektů zvláště) bylo jejich ekonomické ohodnocení. K tomu lze využít existující personální informační systém a doplnit jej o programovou nadstavbu ekonomických modelů umožňujících ekonomickou analýzu personálních zámyslů.
- ❑ Na vrcholové úrovni rezortu, do jehož kompetence patří systém řízení zdrojů, zpracovat metodiku ohodnocování efektivnosti nákladových vstupů a výstupů a na základě ní zpracovat systém objektivizovaných vstupů pro tvorbu rozpočtu. Současně zpracovat metodiku použití základních kvantifikačních technik pro ohodnocování programových aktivit a pro optimalizované sestavování návrhu rozpočtu.
- ❑ V souladu se zákonem č. 199 o zadávání veřejných zakázek zpracovat metodiku zadávání a ohodnocování veřejných zakázek v rezortu obrany. K tomu využít kvantifikační techniky umožňující objektivizované rozhodování při výběru veřejné zakázky.

Poznámky:

1. V běžné mluvě dochází často ke ztotožňování pojmu „výstup“ s pojmem „výsledek činnosti daného segmentu veřejného sektoru“. Ve skutečnosti je však potřebné mezi těmito pojmy rozlišovat. Například **výstupem** veřejné vzdělávací instituce může být počet vyškolených pracovníků, či rozsah poskytnutých vzdělávacích programů, avšak skutečný výkon, který by nás z hlediska hodnocení činnosti daného programového prvku měl především zajímat, je (v uvedeném případě) měřen mírou zkvalitnění edukační připravenosti vyškolených pracovníků s ohledem na očekávané cíle. **Hospodárnost** je definována jako minimalizace nákladů potřebných na dosažení určitého výstupu. **Účinnost** se rozumí míra způsobilosti instituce dosahovat vytyčené cíle. Platí přitom, že instituce může fungovat hospodárně a produktivně, ale současně neúčinně. **Produktivnost** instituce se rozumí relace mezi (očekávanými) výstupy a vstupy (náklady) na jejich dosažení. Programový prvek potom vystupuje jako produkční systém s určitou produkční funkcí. Hledáme maximální výstup z daných vstupů, resp. minimalizujeme vstupy (náklady) na dosažení požadovaného výstupu. Viz např. Tomkins, C.: *Monitoring and Auditing Value for Money in the UK: the Scope for Qualitative Analysis – a Comment*, Financial Accountability and Management, 5,3, 1989.
2. Rozsah použití metod sledujících kritérium efektivnosti a objektivizace při rozhodování o alokaci zdrojů je mnohem širší. Vedle analyzovaných metod můžeme použít i obecně finanční metody, výpočet současné hodnoty, výpočet čistého užítu, IRR), jakož i četné nástroje manažerské vědy (operačního výzkumu), které je vhodné využívat ve strategickém rozhodování o alokaci zdrojů, např. při modelování důsledků uvažovaných programů a projektů.
3. Uvedené metody jsou spolu s případovými studiemi podrobně analyzovány v publikaci Ochrana, F.: *Veřejné projekty a veřejné zakázky. (Hodnocení a výběr)*. Praha. Codex Bohemia 1999.
4. Kalkulace nákladů je podrobně strukturovaným (tak jako u všech uváděných metod) složitějším problémem. Vzhledem k omezeným prostorovým možnostem tento problém nebude blíže analyzován. Zájemce odkazují na publikaci Ochrana, F.: *Veřejné projekty a veřejné zakázky. (Hodnocení a výběr)*. Praha, Codex 1999.
5. Vzhledem k omezeným možnostem se soustředím na klíčové momenty aplikace této metody v oblasti personálního rozhodování. Případný zájemce o studium této problematiky mohou rovněž odkázat na zmíněnou publikaci, kde čtenář najde podrobnou analýzu všech uváděných metod, metodiku postupu i aplikaci ve formě s případových studií.