

Podplukovník Ing. Bohuslav Pernica, Ph.D.

Profesionální bezpečnostní instituce a problém rizika demografického vývoje – příklad ozbrojených sil České republiky

**VOJENSKÝ
PROFESIONÁL**

Klíčové výkonné instituce bezpečnostního sektoru v České republice fungující na zaměstnaneckém principu se od roku 2008 potýkají s nedostatkem uniformovaného personálu. Zdá se, že náborové kampaně nejsou tak účinné, jak by si jejich autoři přáli. Vzhledem k tomu, že pro povolání do služebního poměru platí daleko přísnější kritéria pro výběr personálu, jde o jeden z vlivů demografického stárnutí české populace. Bezpečnostním sborům i ozbrojeným silám se totiž zmenšuje základna pro jejich doplňování představovaná osobami ve věku 15-24 let. V případě existence vln hromadných odchodů z některé z národních bezpečnostních institucí, jak tomu bylo v případě Policie ČR, může v takové situaci dojít k omezení jejich požadovaných operačních schopností.

Úvod

Jednou ze zásadních výzev, které Evropská unie bude v budoucnu čelit, je demografické stárnutí populace jednotlivých členských zemí. [1, 2] Demografické stárnutí populace bude rovněž ovlivňovat sektor bezpečnosti. Nepříznivý demografický vývoj je proto jedním z rizik, s kterým se budou potýkat především národní profesionální bezpečnostní instituce. [3] Armády, policejní a hasičské záchranné sbory se budou muset vyrovnat se zúžením tradiční demografické základny pro jejich doplňování. Tu tradičně tvořili muži ve věku 18 až 24 let, potenciálně muži ve věku 15 až 17 let. Jak ukazuje vývoj v České republice, hlavně pro plně profesionální ozbrojené síly bude daleko náročnější než dnes konkurovat na trhu práce u cílové skupiny osob (kohorty) ve věku 15 až 24 let. Oficiální dokumenty Ministerstva obrany, [4, 5, 6] ani dokumenty Ministerstva vnitra však doposud problému demografického stárnutí populace nevěnovaly takovou pozornost, kterou by si zasloužilo plnění usnesení vlády České republiky č. 485 z 15. 5. 2002, o Národním programu přípravy na stárnutí na období let 2003 až 2007, ačkoliv se již od roku 1996 cílová skupina osob vhodných pro nábor do bezpečnostních sborů a ozbrojených sil neustále zmenšuje.

Cílem studie je na příkladu ozbrojených sil České republiky ukázat problém rizika demografického vývoje pro fungování národních profesionálních bezpečnostních institucí v situaci demografického stárnutí populace. Mzdová konkurence na trhu práce není předmětem článku a případná kvantifikace platů by šla již nad jeho rámec.

1. Demografický vývoj v České republice

Přestože poslední oficiální vládní dokument určený jako řídicí dokument reformy ozbrojených sil České republiky [6] smířlivě hovoří o tom, že:

„Počet obyvatelstva ve věku 20 až 29 let, který je pro vstup do OS ČR optimální, poklesne do roku 2014 přibližně o 200 000, tedy zhruba na 1 185 775 osob (nejsou

kalkulovány počty cizinců s dlouhodobým nebo trvalým pobytem v ČR). Tento počet je dostatečný pro obměnu personálu resortu pravidelným nábořem, který se bude po dosažení cílových počtů pohybovat ročně maximálně do 2000 osob.“ – ani do konce roku 2008 se nepodařilo dosáhnout počtů vojáků z povolání předjímaných opraveným projektem profesionalizace ozbrojených sil České republiky z roku 2003. [5]

Stejně tak navzdory kampani „Pomáhat a chránit“ není Policie České republiky, potýkající se s odlivem policistů po vstupu zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, do plné účinnosti, schopna doplnit své stavy na optimální počet. [7]

Příčinu tohoto stavu není třeba vždy hledat v konkurenceschopnosti bezpečnostních institucí na trhu práce (finanční ohodnocení), ale spíše v **nepříznivém demografickém vývoji**. Ten lze totiž v tomto případě považovat za primární činitel. Pro zájemce o vojenskou službu jsou platy dostatečné. Jinak by se tito lidé přece do armády nehlásili. Navíc se ukazuje, že velká část zájemců není schopna projít zdravotně a fyzicky, a s tím skutečně nemá plat cokoliv co do činění. [8]

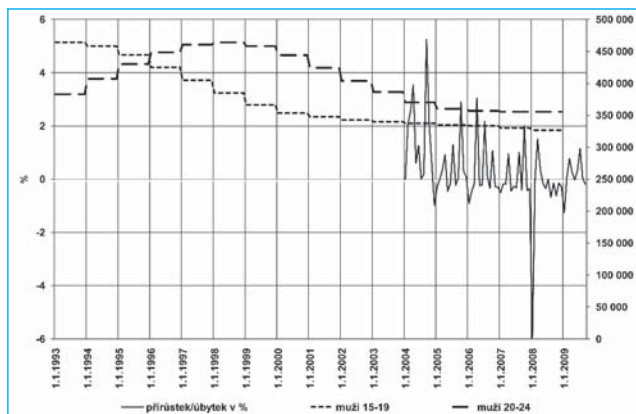
Na riziko demografického vývoje pro český bezpečnostní sektor upozorňoval již v roce 1995 kolektiv výzkumníků Vojenské akademie v Brně vedený Vladimírem Čechem. [9] Tehdy vytvořený model byl dále zdokonalován a na problém, jeho náklady i strategii oslabení vlivů vývoje demografických charakteristik české populace Čech veřejně upozorňoval jak před začátkem úvah o profesionalizaci Armády České republiky, [10] tak také v jejím průběhu. [11]

Publikované studie ukazovaly na potřebu vybudování nového rekručního systému, který zvýší efektivnost vytěžování rekručního zdroje. K tomu však nedošlo, ačkoliv na datech tehdy bylo prokázáno, že využívání vlastního školství integrovaného do národní vzdělávací soustavy vede jen k velmi pomalému nárůstu velikosti ozbrojených sil [9] a armáda nevytváří dostatečné stimuly pro doplňování hodnostního sboru rotmistřů.

Důsledky těchto „opomenutí“ se nakonec ozbrojeným silám vrátily v roce 2008, kdy se na výsledcích ukázala přehnaná ambicióznost tehdejšího stanovování počtů hodnostního sboru rotmistřů [5] pro zaměstnaneckou organizaci operující na národním trhu a soustředující se na doplňování z úzké kohorty osob, která se mu však zmenšuje.

Jak lze vyvodit z obr. 1, v roce 1998 dosáhla vrcholu velikost populace osob ve věku 20-24 let, reprezentovaná zde pouze muži. Rychlost zmenšování této základny pro nábor nových profesionálů se sice od roku 2004 zpomalil, kohorta osob ve věku 20-24 let se však bude dále zmenšovat pod vlivem nízké porodnosti klesající od povvčátku 90. let 20. století až do roku 1999. [12] To přirozeně působí proti jednomu z cílů projektu profesionalizace ozbrojených sil, kterým je generační obměna spojená se změnou relativního zastoupení jednotlivých hodnostních sborů v ozbrojených silách při zachování stanovené velikosti ozbrojených sil. Jak lze rovněž dovodit z obr. 1, úbytek vojáků z povolání za období let 2004 až 2009 je v souhrnu větší než přírůstek.

Příčinou tohoto stavu není jenom růst českého národního hospodářství, ale jde také o kumulaci nevhodné věkové struktury vojenského profesionálního personálu a struktury služebních závazků. To dokumentuje obr. 2 kombinující demografický vývoj cílové skupiny a vývoj velikosti českých ozbrojených sil. Fakticky nepříznivá bilance mezi nábořem a propouštěním z českých ozbrojených sil je ovlivněna minulým cyklickým demografickým vývojem a absencí rotmistrovského sboru v letech 1983 až 1996. V této době cílová kohorta osob ve věku 15-24 let rostla, a bylo proto v této době daleko jednodušší budovat nový hodnostní sbor.



Pramen: Vlastní výpočet podle ISSP; [22, tab. 1-11; 23].

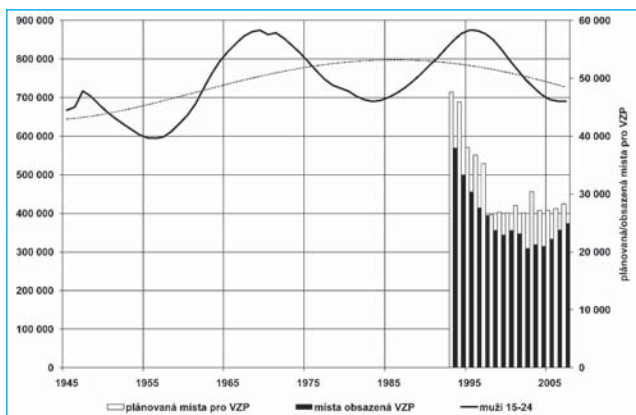
Obr. 1: Kohorta mužů ve věku 15-24 let v letech 1993-2008 a procentní přírůstek vojáků v České republice v letech 2004-2009

využívat možnosti odejít do zálohy za co nejvýhodnějších podmínek pro jejich výsluhu danou zákonem č. 221/1999 Sb., *o vojácích z povolání*, ve znění pozdějších předpisů.

Trend se bude pravděpodobně prohlubovat, jakmile se těmto vojákům zlepší výhled na odchod z co nejlepších platových podmínek do co nejlepších ekonomických podmínek na trhu práce, tedy až Česká republika vybědne ze světové finanční krize.

Vzhledem k tomu, že nejnižší hodnotí sbor nahrazující v armádě výkony dříve prováděné vojáky základní služby (branně povinnými vojáky) je budován v době zmenšování cílové demografické skupiny pro nábor, a ještě k tomu v přímé konkurenci s bezpečnostními sbory, může to vyvolat podobný negativní efekt, jako mělo zrychlené doplňování Československé lidové armády (ČSLA) po roce 1968. Podle udávaného počtu rehabilitovaných vojáků [14] odešlo tehdy z jejího profesionálního jádra náhle přes 6000 profesionálů, kteří neprošli sítím prověřkových komisí k událostem roku 1968. Tento úbytek bylo tehdy možné vykrýt „zrychleným postupem na funkcích“, kde na uvolněných nejnižších velitelských funkcích vyhrazených

vojákům z povolání mohli zastupovat vojáci základní služby do doby, než se takovou funkcí podařilo obsadit absolventy praporčických nebo důstojnických škol. V doplňování profesionálního jádra však tehdejší ČSLA musela až do roku 1983 čelit zmenšující se základně pro nábor v cílové skupině osob ve věku 15-24 let při potřebě zachování velikosti ozbrojených sil připravujících se na obranu socialistického tábora.



Pramen: [22, tab. 1-11; 24]; ISSP.

Obr. 2: Kohorta osob ve věku 15-24 let v České republice v období let 1945 až 2007 a plánovaná a obsazená místa pro vojáky z povolání v AČR v letech 1993 až 2007

2. Nebezpečný fenomén personální vlny

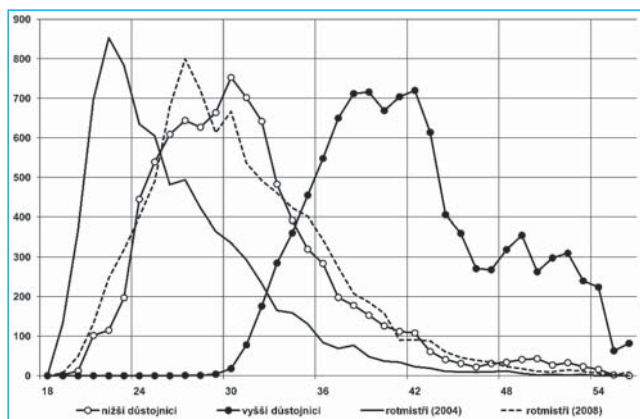
Jedním z důsledků činnosti prověřkových komisí a snahy o rychlé doplnění profesionálního jádra ČSLA byl vznik „personálního hrbu“ [15] či tzv. *personální vlny*. Ta se projevuje ve věkové struktuře příslušného hodnostního sboru tak, jak je to zachyceno v obr. 3 pro hodnostní sbor vyšších důstojníků ve věkové struktuře v roce 1995. Jde o ostruhu za vrcholem věkového složení hodnostního sboru, v tomto případě o „výrostky“ na této křivce zvedající se mezi 48. a 54. rokem věku. V porovnání s tvarem věkového rozložení nižších důstojníků je rovněž patrné, že personální vlna dříve „vzedmutá“ v hodnostním sboru nižších důstojníků se fakticky „přelévá“ do hodnostního sboru vyšších důstojníků. Dělo se tak asi s cílem udržet celkové počty vojáků z povolání, jestliže nebylo možno splnit plán nábory do hodnostního sboru nižších důstojníků, a současně bylo potřeba vykazovat nízkou nedoplněnost kádrového personálu. Zároveň zlom hodnostního rozložení vyšších důstojníků po 42. roce věku koresponduje se splněním tehdejšího nároku na výsluhový příspěvek po 20. roku služby pobíraným až do doby dosažení důchodového věku. [9]

Jak je dále patrné z obr. 3, v důsledku nedostatečného nábory a snahy co nejrychleji vybudovat hodnostní sbor rotmistrů tento hodnostní sbor stárne, tj. vrchol jeho věkového rozložení se pohybuje doprava. Zároveň mezi roky 2004 a 2008 došlo k dodatečnému doplňování hodnostního sboru rotmistrů ze stejné věkové kohorty, když v roce 2008 došlo k podstatnému zvětšení „ostruhu“ za vrcholem věkového rozložení. Tím došlo k nasazení na personální vlnu a budoucím problémům spojeným s jejím útlumem. [15]

Existence personální vlny představuje pro personalistiku zásadní riziko v situaci, kdy se příslušníci kohorty osob tvořící tuto vlnu rozhodnou odejít, ale uvnitř organizace není dostatek osob schopných plnohodnotně tyto osoby nahradit a na trhu práce není dostatek osob schopných krýt úbytek vzniklý překvapivým, samovolným rozpuštěním personální vlny. To nebylo možné v době, kdy se vojenské povolání (v případě důstojníků) považovalo za celoživotní povolání. O dobrovolné ukončení služebního poměru bylo třeba vždy žádat. Navíc v tomto případě, kdy se předpokládalo v rámci mobilizace zmno-

žení počtu vojenských útvarů na bázi jader štábů sestavovaných z vyšších důstojníků vydělených z profesionálního jádra armády a doplněných povolanými vojáky v záloze, personální vlna vlastně nevadila.

Personální systém byl primárně orientován na akumulaci důstojníků v mírové struktuře armády, kde tato akumulace usnadňovala



Pramen: MO ČR; [25, 26].

Obr. 3: Personální vlna ve věkovém rozložení důstojníků AČR v roce 1995 a ve věkovém rozložení rotmistrů v roce 2004 a 2008

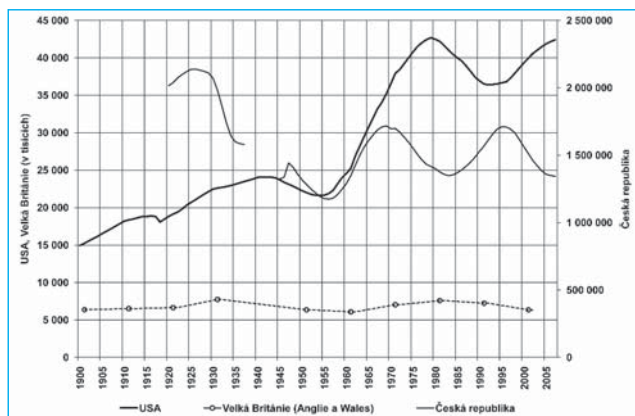
její rychlou mobilizaci. Tato filozofie se ovšem se přijetím *zákona o vojácích z povolání* změnila a její změna nevedla k větší stabilitě personální struktury. Všechny závazky ke službě se změnilly na závazky časově omezené odpovídající svým charakterem dřívějšímu poměru vojáka v další službě. U tohoto druhu služebního poměru bylo možné prodloužit délku služby vojáka v činné službě jen v tom případě, že s tím jak stát, tak voják souhlasili.

V případě služebního poměru vojáka z povolání byl voják vázán dlouhodobým služebním závazkem, po jehož splnění mohl požádat o propuštění. Tito vojáci se však snažili setrvat do doby získání nároku na výsluhový příspěvek. Tento moment přispíval k formování věkového rozložení a regulaci fenoménu personální vlny. Navíc limitování výše výsluhového příspěvku násobkem maximální výměry invalidního důchodu omezovalo spekulativní motivy projevující se při obnovování služebních závazků spojené s růstem platových tarifů a služby „na procenta“.

Riziku vyplývající z personální vlny lze předcházet „vyhlazováním“ věkového rozložení v podobě pozvolného budování nového hodnostního sboru [15] s kombinací co nejplynulejšího náboru do ozbrojených sil, kombinovaného s centrálním řízením kariér a vhodnou strategií retence personálu. Každá armáda si zde stanovuje strategii omezení vlivu fenoménu personální vlny samostatně, protože podmínky, ve kterých se pohybuje, jsou specifické. Bez srovnání „na datech“ je tak problematické přejímat jakékoliv zahraniční zkušenosti v personalistice, či očekávat, že se český vývoj v případě profesionalizace ozbrojených sil bude pohybovat stejným směrem, jako tomu bylo v případě nejúspěšnějších projektů profesionalizace v NATO. Za ty lze považovat profesionalizaci v USA ve Velké Británii. [16, 17]

Obr. 4 srovnává demografický vývoj v České republice, USA a Velké Británii v období let 1990 až 2007 v cílové skupině osob ve věku 15-24 let. Pro Velkou Británii byly dostupné jen údaje získané ze sčítání lidu. [18]

Jak je patrné, nacházely se USA i Velká Británie v době profesionalizace svých ozbrojených sil v daleko výhodnější pozici, než tomu bylo v případě České republiky, jež disponuje plně profesionálními ozbrojenými silami od 1. 1. 2005. Velká Británie zrušila povinnou vojenskou službu v lednu 1961, v USA byl poslední branně povinný voják propuštěn do zálohy 22. 11. 1974,



Pramen: [22, tab. 1-11; 27, 28, 29].

Obr. 4: Demografický vývoj populace ve věku 15-24 let v USA, Velké Británii a v České republice v letech 1920 až 2007

[19, s. 47-48] když před tím byly odvozy zastaveny 27. 1. 1973, a zákon o povinné vojenské službě přestal platit 30. 6. 1973. [20, s. 332] Obě země se v relativně dlouhém období po datu profesionalizace svých ozbrojených těšily z růstu populace ve věku 15-24 let. To umožnilo stabilizovat personální strukturu vlastních ozbrojených sil i po odchodu branně povinných vojáků.

Spojené státy od roku 1980 zaznamenávaly zmenšování kohorty osob ve věku 15-24 let a v tomto ohledu je jistě vyplašila sovětská invaze do Afghánistánu v roce 1979, ozbrojené síly se totiž začaly potýkat s rozvíráním nůžek mezi skutečnými a plánovanými počty ozbrojených sil. [21, s. 118-119]. Pravděpodobně proto, aby si USA v případě potřeby zajistily pohotovost potenciálu pro doplňování ozbrojených sil během očekávané války, došlo v roce 1980 k přijetí zákona o odvodní registraci (draft), kterým byla obnovena činnost státních úřadů provádějící registraci, zastavená v roce 1975. [20, s. 332]

Paradoxně však i USA čelily v této době fenoménu personální vlny, protože se nacházely v obdobné demografické situaci, v jaké se nacházela ČSLA na přelomu 70. let 20. století a v jaké se nachází české ozbrojené síly v současnosti. Po roce 1980 bylo procento osob opouštějící ozbrojené síly po splnění svého prvního závazku vyšší než by bylo potřeba pro nahrazení těchto osob nábořem. [21, s. 118] Proto tu existoval problém s naplněním plánovaných počtů profesionálních ozbrojených sil. Rozvíráním nůžek mezi nábořem do ozbrojených sil a jejich velikostí se nakonec vyřešilo po roce 1990, kdy během 10 let trvajícího období bylo možno zmenšovat ozbrojené síly v důsledku pádu světové bipolarity a vybírat tzv. mírovou dividendu. Zároveň se obnovil růst populace ve věku 15-24 let. Paradoxně, současný růst americké populace ve věku 15-24 let navíc posiluje schopnost USA vést od roku 2001 *globální válku proti terorismu* na bázi čistě zaměstnanecké organizace.

Závěr

Vlivu demografického stárnutí populace na bezpečnostní sektor se doposud v České republice nevěnuje taková pozornost, která by byla třeba pro přípravu odpovídajících politik a strategií zajišťujících funkčnost bezpečnostního sektoru jako celku. Vlivy stárnutí populace se přitom již začaly projevovat a ohrožují úspěšnost projektu profesionalizace ozbrojených sil České republiky. Jde však zatím jenom o začátek celého procesu, jehož účinky budou dlouhodobě ovlivňovat nejenom funkčnost jednotlivých národních profesionálních bezpečnostních institucí, ale také standard bezpečnosti garantovaný občanům českou vládou a možná do budoucna také vyžadovaný Evropskou unií.

Článek je jedním z výstupů projektu 7. rámcového programu EU č. 7E08070 – A New Agenda for European Security Economics „EUSECON“.

Použitá literatura:

- [1] http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/green_paper_response_en.htm citováno 22. 12. 2009.
- [2] http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/forum_on_demo_future_en.htm citováno 22. 12. 2009.
- [3] PERNICA Bohuslav. České dilema: Nutnost integrace národního bezpečnostního systému na základě transformace operačních schopností profesionálních národních bezpečnostních institucí. *Vojenské rozhledy*, 2009, roč. 18, č. 4, s. 50-60.
- [4] Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a Mobilizace ozbrojených sil České republiky. *A-report*, 2002, roč. [nezjištěn], [zvláštní číslo].
- [5] Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky zpracovaná na změněný zdrojový rámec. *A-report*, 2003, roč. [nezjištěn], č. 24.

- [6] Transformace resortu Ministerstva obrany. *A-report*, 2008, roč. [nezjištěn], č. [zvláštní číslo].
- [7] *Policie si chválí náborovou kampaň, přivedla nové lidi.* (pra.) [5. 12. 2008] dostupné na <<http://aktualne.centrum.cz/domaci/zivot-v-cesku/clanek.phtml?id=624118>> citováno 22. 12. 2009.
- [8] Přestože se v roce 2008 o službu v armádě přihlásilo 2508 uchazečů (z toho 275 žen) a dalších 693 zájemců čekalo s přihláškou z roku 2007, zdravotními, psychologickými a fyzickými testy jich prošlo pouhých 890. Cílem rekručních středisek ale bylo do vojenského stavu přivést 1150 osob. Nejvíce lidí odpadlo kvůli špatnému zdravotnímu či psychickému stavu. Sítem lékařů a psychologů tak v roce 2008 neprošlo 1482 mužů a žen, <http://www.mdaccess.cz/articles.asp?id=693&idk=185>.
- [9] ČECH, V. *Personální problémy v Armádě ČR a nástin způsobu jejich řešení*. [vědecký úkol VU200 V01 21] 1. vyd., Brno: Vojenská akademie, 1995.
- [10] ČECH, V., JEVICKÝ, J. Analýza základních vlastností nestabilních hierarchických organizačních struktur organizací. In *Sborník příspěvků z 3. Mezinárodní konference o informatické podpoře personálních procesů v ozbrojených silách – Prognózování personálních a finančních toků*. Praha: Ministerstvo obrany, 1998.
- [11] ČECH, V., KLABAN, V. Profesionální armáda ČR a lidské zdroje. [dílčí studie ÚSS/2002-S-3-020 *Perspektivy vývoje bezpečnostní situace, vojenství a obranných systémů do roku 2015 s výhledem do roku 2025*. Část 3: Perspektivy vývoje zdrojů pro zabezpečení potřeb obrany ČR do roku 2015 s výhledem do roku 2025] 1. vyd., Brno: ÚSS Vojenské akademie v Brně, 2002. [CD-ROM].
- [12] *Populační prognóza ČR do r. 2050*. 1. vyd., Praha: ČSÚ, 2004 [kód publikace 4025-04] dostupné na <<http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/p/4025-04>> citováno 22. 12. 2009.
- [13] PERNICA Bohuslav. České profesionální ozbrojené síly – krátké ohlédnutí do minulosti. *Vojenské rozhledy*, 2008, roč. 17, č. 1, s. 94-96.
- [14] PLOS Jiří. Rehabilitace v poločase. *A revue*, 1991, roč. 44, s. 10-11.
- [15] ČECH, V., JEVICKÝ, J. Problém rychlosti budování sboru pracovníků nové kategorie v organizaci a fenomén „personálního hrbu“. In *Sborník příspěvků 6. mezinárodní konference o informatické podpoře personálních procesů v ozbrojených silách a státní správě – služební kariéry v průsečíku sociální politiky* [CD-ROM], Praha: Karolina, 2002.
- [16] ROSTKER, B. *The evolution of the All-Volunteer Force*. 1st ed. Santa Monica: RAND, 2006. ISBN 0-8330-3895-8.
- [17] BROAD, R. *Conscription in Britain 1939-1964: The militarisation of a generation*. 1st ed. Abington: Routledge, 2006. ISBN 0-714-64701-8.
- [18] *A Vision of Britain Through Time*. Dostupné na <<http://www.visionofbritain.org.uk/index.jsp>> citováno 22. 12. 2009.
- [19] HRABĚ, J. *Armády soudobého imperialismu*. 1. vyd., Praha: Naše vojsko, 1977.
- [20] PURVIS, TL. *Encyklopedie dějin USA*. 1. vyd., Praha: Ivo Železný, 2000. ISBN 80-240-0294-9.
- [21] HRABĚ, J. *Armády NATO v období americké strategie „přímé konfrontace“*. 1. vyd., Praha: Naše vojsko, 1987.
- [22] *Demografická příručka 2007*. 1. vyd., Praha: ČSÚ, 2008, [kód publikace 4032-08], dostupná na <<http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/p/4032-08>> citováno 22. 12. 2009.
- [23] *Demografická ročenka ČR 2008*. 1. vyd., Praha: ČSÚ, 2009 [kód publikace e-4019-09] dostupná na <<http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/p/4019-09>> citováno 22. 12. 2009
- [24] ČERNOCH, F., KRÁLOVEC, K. *Personální vývoj v resortu obrany (1990-2001) fakticky a ciferně*. 1. vyd., Praha: Ministerstvo obrany, 2002.
- [25] *Statistická ročenka 2004*. 1. vyd., Praha: ŘePP, 2005.
- [26] *Statistická ročenka 2008*. 1. vyd., Praha: ŘePP, 2009.
- [27] *The 2010 Statistical Abstract: Historical Statistics*. Tab. No. HS-3, dostupné na <<http://www.census.gov/statab/hist/HS-03.pdf>> citováno 22. 12. 2009.
- [28] *The 2010 Statistical Abstract*. The National Data Book, Table 7. Resident Population by Sex and Age: 1980 to 2008 dostupné na <<http://www.census.gov/compendia/statab/2010/tables/10s0007.pdf>> citováno 22. 12. 2009.
- [29] *A Vision of Britain Through Time*. England and Wales through time/Population Statistic/Redistricted Age and Sex Structure. Dostupné na <http://www.visionofbritain.org.uk/data_cube_page.jsp?data_theme=T_POP&data_cube=N_AGESEX_85UP&u_id=10001043&c_id=&add=Y#tab02> citováno 22. 12. 2009.