

Vydává Ministerstvo financí České republiky ve spolupráci s Českou národní bankou ve vydavatelství Economia, a. s., Praha

© Ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vinohradská 49
120 74 Praha 2

Tel.: (02) 253 018 nebo: (02) 24 21 00 25, l. 6141
Fax: (02) 253 728

Šéfredaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Ministry of Finance of the Czech Republic in Cooperation with Czech National Bank in Publishing House Economia, Prague

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vinohradská 49
120 74 Prague 2
Czech Republic

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

Rudolf OLŠOVSKÝ: Vývoj platební bilance v ČR v roce 1994 345

Jan HANOUSEK—Jan KUBÍN—Zdeněk TŮMA: Poptávka po penězích a ražebné v období transformace 352

Bibiana JÍLKOVÁ: K jedné možnosti hodnocení fiskální politiky 369

Vratislav HÜBNER: Platební styk v České republice 375

Václav VYBÍHAL: K možnostem uplatnění poměrových ukazatelů při hodnocení výsledků podnikatelské činnosti bank (II) 379

Karol VLACHYNSKÝ: Hedging ako spôsob istenia sa voči finančnému riziku 388

Jiří HUDEČEK: Politické rozhodování čini z památek veřejné statky 396

CONTENTS

Rudolf OLŠOVSKÝ: The Development of Balance of Payments of the Czech Republic in 1994 345

Jan HANOUSEK—Jan KUBÍN—Zdeněk TŮMA: Money Demand and Seigniorage in Transition Period 352

Bibiana JÍLKOVÁ: One Way how to Evaluate Fiscal Policy 369

Vratislav HÜBNER: Payment System in the Czech Republic 375

Václav VYBÍHAL: The Possibilities of Utilizing Ratio Indices to Evaluate Bank Profitability (Part II) 379

Karol VLACHYNSKÝ: Hedging as a Way of a Firm's Securitization against Financial Risks 388

Jiří HUDEČEK: Public Choice Transforms the Architectural Heritage into the Public Goods 396

Politické rozhodování činí z památek veřejné statky

Jiří HUDEČEK*

I velmi vzdělání ekonomové a zkušení autoři považují za nesnadný, ošidný a nevděčný úkol, když mají stručně, srozumitelně a bez přílišného zjednodušování vysvětlovat povahu ekonomických veřejných statků v památkové péči. Do takového obtížného vysvětlování se pouštíme s omluvou, že nedokonalost našeho výkladu je dána — mimo jiné — také tím, že v různých odborných knihách (z nichž některé uvádíme v poznámce¹), se setkáváme s poněkud rozdílnými pohledy či důrazy a někdy také s odlišně vymezenými a používanými odbornými termíny.

Památkové objekty a činnosti s nimi spojené jsou statky v ekonomickém smyslu

V ekonomice jde — zjednodušeně řečeno — o činnosti, které jsou zaměřeny na uspokojování potřeb jednotlivců a lidských společenství. V této činnosti se mají účelně a hospodárně vynakládat omezené či nedostatkové zdroje. Nejlepší z možných nástrojů pro efektivní rozdělení zdrojů a výsledků lidských činností jsou trhy. Na trzích statků, práce, kapitálu a deviz se osvědčují rovnovážné funkce cen, které se vytvářejí poptávkou a nabídkou — konfrontací mezních užitek spotřebitelů a mezních nákladů výrobců. Současně se uplatňují distribuční funkce cen, jimiž se určují a rozdělují množství produkčních činitelů a produkováných a spotřebovaných výrobků a služeb.

Statky jsou v ekonomice především produkty uspokojující lidské potřeby. Mohou to být hmotné předměty, výrobky nebo služby a jejich užitečné účinky. Statky jsou to, co lidem působí „dobro“. To se projevuje i v některých jazycích: latinsky „bonum“, italsky „beni“, německy „Gut“ a anglicky „good“, ale také „benefit“, tedy prospěch či užitek.

Statky se vyznačují jednak svými užitnými vlastnostmi, jednak svou omezeností či vzácností, která souvisí s omezeností zdrojů (lidské práce, půdy,

* Jiří Hudeček, externí spolupracovník Ministerstva kultury ČR

Redakce příspěvek obdržela 23. 2. 1995

¹ Celkovým odkazem na poměrně dostupnou odbornou literaturu z poslední doby nahrazujeme dílčí poznámkové odkazy, jimiž by se sledování textu ztížilo: [Bénard 1988–90], [Engliš 1990], [Hayek 1991], [Musgrave–Musgraveová 1992–94], [Pearce 1993], [Samuelson–Nordhaus 1991].

výrobních zařízení, peněz, ale také znalostí). Využívání zdrojů a spotřebovávání statků je předmětem ekonomické kalkulace a racionální alokace.

Nemovitě památky a jejich soubory v chráněných územích — pro stručnost je budeme označovat zkráceně jako památkové objekty — byly vytvářeny v době svého vzniku účelově jako statky. Měly svými užitnými vlastnostmi uspokojovat potřeby tehdejších lidí. Tyto vlastnosti se na mnoha památkových objektech dodnes zachovávají; mohou se využívat původním způsobem nebo také pozměně — v budově radnice se úřaduje, v kostele se konají bohoslužby, v zámcích, palácích či domech se bydlí nebo se zařizují jako pohostinské a ubytovací podniky nebo se zpřístupňují k prohlídce s expozicemi a průvodci.

K původním užitným vlastnostem, které vytvářejí praktickou hodnotu takových památkových objektů, se přidávají další významné hodnoty, jako je hodnota jedinečnosti, hodnota estetická či umělecká, především však památková hodnota historickodokumentární. Specifická památková hodnota spočívá v tom, že určitá věc nebo soubor věcí jsou dokladem, připomínkou, výpovědí či svědectvím. Obecněji řečeno, jsou sdělením svého druhu o určitých jevech či celých etapách vývoje společnosti. Tak jako se užívá pojmenování „kulturní statek“, užíváme označení „památkový statek“. Má-li nějaká věc památkovou hodnotu, je to památka a z hlediska ekonomického je to památkový statek.

Důležité je, že jako ekonomické statky — ve smyslu „dobra“ nebo „užitku“ — označujeme také činnosti spojené s památkovými objekty, ať jde o jejich zabezpečování před zloději, či o jejich ochraňování před poškozením a o jejich zachovávání pečlivou údržbou, opravami a obnovováním některých prvků, či ať jde o jejich využívání — kulturní, ale také podnikatelské. Přitom je nepochybné, že činnosti spojené se zachováváním nemovitých památkových objektů a s regenerováním památkově chráněných území jsou z technologického a ekonomického hlediska stejné jako činnosti spojené se zachováváním veškerého stavebního fondu kteréhokoli města. Považujeme za vhodné na tomto místě připomenout alespoň dva zvláštní „památkové“ požadavky:

- jde o zachovávání a využívání památkových hodnot, tzn. původních vlastností hmotného kulturního dědictví;

- požaduje se udržování a zachovávání na mnohem delší dobu, než je obvyklá technická a ekonomická životnost nemovitých objektů. Oba uvedené požadavky vedou k vyšším nákladům.

Činnosti vedoucí k zachovávání památkových objektů jsou tedy v ekonomickém smyslu statky. Jsou to služby, při kterých se zachovávají specifické vlastnosti existujících památkových objektů pro současné i budoucí uživatele. Cena těchto služeb se uplatňuje většinou na obvyklých trzích s poptávkou vlastníků a uživatelů památek a s nabídkou stavebních firem, které jsou ochotny provést práce za cenu mezních „vnitřních“ nákladů.

Rovněž činnosti spojené se zpřístupňováním památkových objektů jsou v ekonomickém smyslu statky. Jsou to kulturní služby návštěvníkům. Prožitky z prohlídky památkových objektů jsou pro návštěvníky žádoucí nehmotné užitky, zpravidla pro volný oddechový čas. Jsou to statky, za které jsou uživatelé ochotni více nebo méně platit.

Památkové objekty jsou ve vlastnictví soukromoprávních fyzických a právnických osob nebo ve veřejném vlastnictví státu a územních celků nebo obcí. Památkové objekty se mohou prodávat, pronajímat a půjčovat, ale nakládání s nimi je omezeno zákony a předpisy. Jakmile dochází k prodeji či koupi pa-

mátkových objektů, popř. k pronajímání, zapůjčování, pojišťování a nahrazování škod, promítají se všechny vlastnosti a hodnoty památkových objektů do jejich peněžního oceňování.

Ekonomický základ peněžního oceňování památkových objektů spočívá — jako u všech jiných nemovitostí — ve skutečných nebo očekávaných nákladech a výnosech při určitém využívání, které se u konkrétních objektů předpokládá.

V zákonu o dani z příjmů (č. 586/1992 Sb.) se říká, že z odepisování majetku se vylučují movité a nemovité kulturní památky, které zpravidla nelze ocenit podle platných předpisů (§ 27). Je třeba říci, že případů o nichž platí ono „zpravidla“, ubývá a naopak stále více objektů mění majitele, a tedy má cenu. Jestliže se donedávna opakovalo ještě silnější tvrzení, že „kulturní památky nemají cenu“, pak to znamenalo pouze skutečnost, že jejich tržní prodej je omezený, a proto nevzniká „tržní cena“.

Při prodeji památkových objektů jsou osvědčeným postupem veřejné dražby, při nichž se uplatňuje nabídka určitého výběru objektů proti poptávce určitého okruhu zájemců. Takto se může vytvářet a vyvíjet smluvní cena jednotlivých objektů (nebo jejich částí); ta může být také jen symbolická, nebo dokonce záporná. Srozumitelněji řečeno: stát nebo obec může prodat poničený historický dům za nulovou cenu zájemci, který se zaváže objekt „památkově“ opravit, udržovat a využívat; navíc je možné novému vlastníku přislíbit podporu na schválené akce opravy a obnovy.

Rozlišování soukromých a veřejných statků v péči o památky a chráněná území

Veřejné nebo soukromé statky se rozlišují podle hlediska spotřeby.

Veřejné statky (public goods) jsou takové statky, jejichž užitek náleží nedělitelně celému společenství bez ohledu na to, zda si jednotlivci přiznávají, nebo nepřiznávají potřebu tyto statky získat. Říkáme, že spotřeba takových statků je nerivalitní či nesoutěžní: přejdeme-li Karlův most, jeho soch neubude. Cena (obvyklá v tržním mechanismu) nevylučuje ze spotřeby veřejného statku žádného člověka. Rovná možnost prohlížet si Karlův most však jistě neznamená rovnost skutečné potřeby nebo rovnost uspokojení z prohlídky Brokoffových soch. Obstarávání veřejných statků se tedy neobejde bez politického a ekonomického zasahování státu nebo obce. Některý orgán musí politicky rozhodnout, že je nevhodné vybírat na Karlově mostě mostné a že se udržování dlažby a restaurování soch uhrazuje z veřejných rozpočtových prostředků.

Soukromé statky (private goods) jsou takové statky, které lze rozdělit a poskytovat ke spotřebě určitým jednotlivcům, aniž vzniknou jiným individuíům vnější užítky nebo náklady. Takové statky se efektivně rozdělují prostřednictvím volného trhu. Prodávají se za ceny, které odpovídají nabídce a poptávce. Příkladem je projížďka koňským kočárem nebo vyhlídkovým autobusem po Starém Městě pražském. Spotřeba soukromých statků je soutěžní či rivalitní, vylučitelná tržní cenou.

Smíšené statky neboli ne čistě (ne plně) veřejné statky jsou takové statky, jejichž spotřebovaná kvantita může být rozdělena mezi individuální spotřebitele, přičemž kvalita veřejného statku zůstane nedělitelně zachována. U smíšených statků se projevují jak vlastnosti čistého soukromého statku, tak vlastnosti čistého veřejného statku. Příklad: Národní muzeum v Praze je vynikající

soubor památkových a kulturních statků pro všechny občany republiky, ale jednotliví návštěvníci uhrazují alespoň část nákladů poplatkem — vstupným. Tento poplatek má ještě zvláštní další funkci: zabraňuje návalům do některých přitažlivých expozic.

Na tomto místě upozorňujeme na poučnou stať V. Klause „Dva typy veřejných statků a svoboda soukromé volby“ [Klaus 1994]. Pro jeden typ veřejných statků platí poučka, že je nelze vyloučit ze spotřeby, jako je tomu např. u národní obrany a policie, u veřejného osvětlení ulic a krásného náměstí městské památkové rezervace. Tato skupina veřejných statků je ohraničena od soukromých statků „technicky“ a objektivní hranice se nedá posunout. Ve druhé skupině jsou veřejné, popř. smíšené statky z rozhodnutí společnosti, jako je tomu např. u veřejné dopravy, u některých škol, u zdravotnických zařízení a také u zpřístupněných hradů a zámků, kde se vybírají poplatky. Hranice mezi tímto typem veřejných, popř. smíšených statků a soukromými statky je dána politickou vůlí a je také touto vůlí změnitelná. Nelze mluvit o „objektivním veřejném zájmu“, protože rozhodnutí zákonodárců nebo úředníků může být vedeno různými úvahami o ekonomické efektivnosti či o sociální spravedlnosti, nebo dokonce o krátkodobé „politické“ výhodnosti.

Můžeme uvést příklad souběžné přítomnosti veřejných, smíšených a soukromých statků ve starobylém velkém domě, který je ve vlastnictví města. Každý může zadarmo obdivovat krásnou renezanční fasádu; to je veřejný statek. Někteří zájemci navštíví muzeum s výstavní síní a zaplatí poměrně nízké vstupné; to jsou smíšené neboli ne čistě (ne plně) veřejné statky dotované z městského rozpočtu. Ale v domě jsou také nebytové prostory soukromých podnikatelů, za které požaduje správa městských nemovitostí tržní nájemné; jde o soukromé statky.

Jak již bylo řečeno, ekonomické určení památkových objektů a činností s nimi spojených jako statků veřejných se neobejde bez politického rozhodování o financování z veřejných rozpočtů obcí, územních celků nebo státu. Proč je tomu tak a jak se to děje? Proč se u památkových objektů setkáváme se složitějším mechanismem financování, než je známé rozlišování bytových a nebytových prostor, popř. různě regulovaného nájemného?

Na tyto otázky odpovídaly již příklady uvedené v předcházejících odstavcích. Především vstupují do hry památkové hodnoty, z jejichž kulturního užitku nechceme vyloučit žádného z možných uživatelů. Uvádíme dvě z více možností:

— Dosti významná část památkových objektů s takovými užitky je ve vlastnictví obcí nebo státu. Pokud jsou náklady na zachovávání a provoz takových objektů vyšší než dosahované výnosy, uhrazují se záporná salda v rámci rozpočtu vlastníků. Tak tomu je v dosavadních rozpočtových a příspěvkových organizacích, tak tomu musí být také u neziskových organizací nebo u obchodních společností, které si města, územní celky nebo stát založí pro správu svého majetku.

— Neméně významná část památkových objektů je v soukromém vlastnictví domácností nebo podniků. Tyto fyzické nebo právnické osoby by byly nepřiměřeně finančně zatěžovány, kdyby měly platit „z vlastní kapsy“ všechny zvýšené náklady údržby a oprav podle náročných požadavků památkové péče. Aby se ekonomická nevýhodnost „památkového majetku“ vyrovnala, používají se různé způsoby podpor z veřejného rozpočtu, o kterých bude řeč v dalším výkladu.

Politický mechanismus pro financování veřejných a smíšených památkových statků nastupuje tehdy, když ochranu, zachovávání a kulturní využívání

památek není možné uspokojivě zabezpečit mechanismem tržním. Politickými rozhodnutími se ukládají daňové povinnosti, aby se získaly příjmy do veřejných rozpočtů státu, územních celků a obcí. Politickými rozhodnutími se umísťují čili alokují rozpočtové finanční prostředky na památkové statky.

Vazba na politické rozhodování se zdůrazňuje v rozlišování tržních, polo-tržních a netržních statků, jak ho používají někteří francouzští ekonomové [Bénard 1988–90].

Kritériem tohoto rozlišování je povaha ceny, kterou platí koneční spotřebitelé statků. U čistého soukromého statku závisí cena pouze na tržním mechanismu. U veřejného, popř. smíšeného statku je konečná spotřebitelská cena ovlivněna politickým rozhodnutím o mimotržní finanční intervenci. Tato intervence může mít dvojí směr:

- při spotřebě některých statků se spotřebitel zvýhodňuje dotací, daňovou úlevou či zlevněným úvěrem;

- při spotřebě jiných statků, např. u tabáku a alkoholu, je spotřebitel znevýhodněn prohibitivní spotřební daní.

V systému národních účtů (SNA = System of National Accounts) se prolínají dvě názvoslovná hlediska — tržní a spotřební. Jako netržní činnosti se označují ty, které jsou více než z poloviny financovány z veřejných rozpočtů.

Na tomto místě si dovolíme exkurz o různém chápání tzv. „veřejného sektoru“. V nedávno vydaném českém překladu „Macmillanova slovníku moderní ekonomie“ [Pearce 1993] čteme, že veřejný sektor je ta část ekonomiky, která se nachází ve veřejném, a nikoli soukromém vlastnictví. Podle našeho názoru nelze s takovým substanciálním vymezením pouze podle právního vlastnického vztahu souhlasit.

Zajímavé je, že v témže hesle Macmillanova slovníku se výslovně odmítá jiné rovněž substanciální vymezení veřejného sektoru podle povahy produkovaných statků. Podle tohoto vymezení jde o sektor, který produkuje veřejné statky. Takže bychom museli zahrnout mnoho soukromých firem, které produkují a dodávají za tržní ceny své výrobky a služby pro taková veřejně financovaná odvětví, jako je národní bezpečnost, zdravotnictví a školství či odbory ochrany a zachovávání kulturního dědictví.

R. A. a P. B. Musgraveovi [1992–94] používají termín „veřejný sektor“ jen v souvislosti „s touto částí veřejné politiky, která se dotýká rozpočtu“. Učebnice vykládá ekonomii veřejného sektoru tak, jak funguje ve smíšeném hospodářském systému v interakci se soukromým sektorem. Toto pojetí, ve kterém se spojují politologická a ekonomická hlediska, bychom chtěli uplatňovat.

F. A. Hayek [1991] je nám blízký svým humanistickým liberálním přístupem. Za veřejný sektor považuje „objem prostředků, které ústřední a místní vlády mají k dispozici na poskytování služeb, jež se od nich žádají“. Odmítá interpretaci, že veřejný sektor je soubor funkcí nebo služeb vyhrazených vládě. F. A. Hayek navíc uvádí vedle „obchodního“ a „vládního“ sektoru také „nezávislý“ sektor — charitativní prostředky církví, nadací a mnoha soukromých dobročinných institucí.

Ochrana, zachovávání a využívání památkových objektů jako preferovaný obecný zájem

Ochrana, zachovávání a přiměřené využívání kulturního dědictví se většinou odůvodňuje jako věc „veřejného zájmu“. V tomto textu dáváme přednost

slovnímu spojení „obecný zájem“, a to podle výkladů v pracích K. Engliše [1990] a F. A. Hayeka [1991]. Jde o to, že spontánním dějinným vývojem vytvářený a politickými rozhodnutími uznávaný obecný zájem je podmínkou pro veřejné financování z rozpočtových prostředků státu, územních celků a obcí.

Jak vznikají obecně uznávané potřeby a zájmy? Lidé si vytvářejí společné zájmy na základě vzájemného dorozumívání a porozumění. Tak se také z památek a z památkových činností stávají preferované předměty obecného zájmu. Členové určitých územních či národních společenství si sdělují a vzájemně sdílejí dějinné zkušenosti a kulturní tradice, a tím si vytvářejí vědomí určitých společných hodnot, jejichž ochranu a uspokojování považují za svou povinnost. Z hlediska státu či obce jde o preferované statky, které se označují také jako poručnické statky (fr. *moyens sous tutelle*; angl. *merit goods*). Obecnější závazky, jako je ochrana vlasti, ochrana životního prostředí a také ochrana kulturního dědictví, přesahují rámec svobody individuálního rozhodování.

Individuální zájmy se nejčastěji vyjadřují v kladných formulacích určitých cílů. Naproti tomu obecné zájmy mají — jak upozorňuje F. A. Hayek — podobně jako základní principy a pravidla společenského vývoje negativní vymezení. Mír znamená, že není či nehrozí válka, svoboda a demokracie znamená opak tyranie a totality. Starost o kulturní dědictví znamená, že je bráníme nejen před objektivně působícím „zubem času“, ale také před subjektivně podmíněnou a projevovanou nevědomostí, nevzdělaností a podnikatelskou či majetnickou bezohledností, kterou Max Dvořák již před sedmdesáti lety označil jako hrabivost [Dvořák 1991].

Negativní vymezení čteme v „Listině základních práv a svobod“, která je součástí ústavního pořádku ČR: „Nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“ (čl. 35, odst. 3)

Negativní pojetí obecného zájmu je ve formulacích některých zemských památkových zákonů v SRN, které přirovnávají památkovou ochranu a péči k obraně proti požárům a epidemiím.

Památkové objekty a s nimi spojené činnosti se povyšují do roviny obecně chráněných statků politickými rozhodnutími o jednotlivých objektech nebo o jejich územních souborech. Zákonem určená rozhodnutí činí obecní, územní nebo státní orgány. Jevová podoba je v seznamu kulturních památek.

Svá rozhodnutí o památkových preferencích dávají orgány měst či státu na vědomí informačním nebo příkazovým způsobem a oba tyto způsoby se mohou spojovat s podporou památek z veřejných rozpočtů.

Preferování obecného zájmu u památkových statků nezávisí na tom, zda jsou konkrétní objekty ve veřejném, nebo soukromém vlastnictví. Naopak, z památkových objektů a činností se stávají veřejné nebo smíšené statky (mimo jiné příčiny a souvislosti) z toho důvodu, že jsou to statky preferované z obecného zájmu.

Po tomto výkladu můžeme upřesnit, že při teoretickém i praktickém rozlišování veřejných památkových statků vstupují do hry trojí podmínky:

1. obecný zájem na zachovávání památkových hodnot,
2. objem disponibilních prostředků ve veřejných rozpočtech,
3. preference konkrétních kulturních památek nebo činností spojených s těmito památkami, jejichž náklady jsou úplně nebo částečně uhrazovány z veřejných rozpočtů.

Ekonomické externality a náklady příležitostí doplňují typologii užiteků a nákladů památek

Externality neboli vnější ekonomické účinky jsou takové účinky činnosti jednoho ekonomického subjektu na druhý subjekt, jejichž užitek (výnosy) nebo škody (náklady) se neodrážejí v tržních jednáních, popř. v cenách. P. A. Samuelson [1991] používá ve své definici obrat „efekt přelévání“. Náklady nebo přínosy se přenášejí na jiné a ti, kdo způsobují náklady nebo získávají přínosy, za to neplatí. „Externalita je dopad chování jednoho ekonomického subjektu na blahobyt jiného subjektu, přičemž tento dopad se neodráží v dolarech nebo v tržních transakcích.“

Externality jsou prospěšné (kladné), jestliže vnějším účinkem je zvýšení výnosů. Příklad: zvýšené obraty a zisky ubytovacích, stravovacích a jiných služeb cestovního ruchu v místech, kde jsou památky vyhledávané mnoha návštěvníky.

Externality jsou škodlivé (záporné), jestliže vnějším účinkem je zvýšení nákladů nebo snížení užiteků. Příklad: poškozování soch a omítek památkových objektů sirnými exhalacemi zvyšuje náklady oprav; rušení nočního spánku v pohostinném jádru historického města rozveselenými turisty snižuje ceny ekonomických pronájmů.

J. Bénard a Macmillanův slovník definují externality jako přímé vazby mezi užitkovými a produkčními funkcemi rozlišných ekonomických subjektů, přičemž tyto vazby nevznikají prostřednictvím trhu. Zdůrazněním přímé vazby se poukazuje na skutečnost, že jde o prostorové (územně, místně) poměrně blízké subjekty výrobních a spotřebních činností.

Úvahy o kladných externalitách jsou v odůvodnění mnoha městských programů regenerace městských památkových rezervací. Jednoduše řečeno: „otcové měst“ i jejich probudili občané jsou si vědomi nejen kulturních přínosů, ale také zvláštních vnějších hospodářských užiteků, které jsou zpravidla spojeny s určitým souborem památkových objektů, jestliže tento soubor jako magnet přitahuje stovky a tisíce turistů, jež přispívají k ziskům určité skupiny městských podnikatelů, a tím také k naplňování obecní rozpočtové pokladny.

Výkladem o externalitách vyvracíme dosti rozšířený názor, že na kulturní památky společnost doplácí. Stamilionové devizové zisky, které jsou do značné míry podmíněné mezinárodním cestováním po historických městech, svědčí o pravém opaku. Jinou otázkou je, do jaké míry se daří zdaněné zisky z cestovního ruchu vracet ve prospěch zachování a využívání kulturního dědictví.

Náklady příležitosti (opportunity costs) vznikají ekonomickým subjektům památkových objektů z toho prostého důvodu, že zvolit ve světě nedostatkových statků jednu věc znamená vzdát se současně nějaké věci jiné. Náklady příležitosti jsou náklady oběti. Mají hodnotu ušlého užtku, popř. při stejném užtku mají hodnotu obětovaných vyšších výdajů. Jde vlastně o střetávání různých ekonomických možností u jednoho a téhož subjektu, ať je to občan, kterému patří jediný památkový dům, nebo město jako vlastník či správce mnoha starobylých domů.

Jsou to právě náklady obětovaných příležitostí, kterými odůvodňují mnozí vlastníci svůj záporný postoj k památkovému chránění a zachování svých nemovitostí:

1. památkový zákon zavazuje vlastníka, aby udržoval svou stavbu podle zvláštních náročných požadavků. Tím se při stejném užtku zvyšují náklady;

2. na základě památkového zákona znemožňují nebo znesnadňují orgány veřejné správy vlastníkov, aby zvyšoval výnosovou hodnotu své nemovitosti takovými technickými modernizacemi, které by narušovaly památkové vlastnosti;

3. vlastník nesmí svůj málo výnosný či prodělečný objekt zbourat či prodat k demolici, aby se na získaném pozemku uprostřed města postavil mnohem výnosnější obchodní dům, banka nebo hotel.

Dříve než ekonomové formulovali teorii o nákladech obětovaných příležitostech, vyslovil jeden ze zakladatelů památkové péče A. Riegl [1903] pronikavou myšlenku, že památky jsou nejvíce ohroženy svými vlastníky: „Zájem, který má na památce celek, převažuje nad zájmem jednotlivce. [. . .] Zpravidla může mít zájem na odstranění památky ze svého sobeckého stanoviska pouze sám její jednotlivý držitel, protože mu její zachovávání ukládá materiální oběť nebo mu brání v dosažení jiných tak závažných výhod, že se tímto silným egoistickým zájmem přehlušuje a potlačuje jeho altruistický zájem podporující zachovávání památky. [. . .] Potom je jistě oprávněné požadovat, aby se respektovalo přání mnohých, kteří vytvářejí celek, ve srovnání s protikladným přáním jednotlivce.“

Jestliže se má politicky a ekonomicky schůdně uplatňovat obecný zájem na zachovávání památek a regenerování chráněných území historických měst, musí se z veřejných financí alespoň částečně kompenzovat klady a zápory externalit a nákladů oběti, jak byly uvedeny v předcházejících odstavcích.

Když orgány veřejné správy — včetně finančních úřadů — rozhodují o ekonomických podporách pro zachovávání památek a regenerování chráněných území, musejí brát v úvahu nejen přímé „vnitřní“ náklady oprav a užitky provozu památkových objektů, ale širší, nepřímé či „vnější“ užitky a škody, do kterých patří také externality a náklady příležitosti jako nepřímé hmotné užitky a náklady.

Pro názornost zařazujeme (viz schéma č. 1) tabulkově uspořádanou typologii užitků a nákladů opravovaného městského památkového objektu. Příklady nejsou vyčerpávající a zahrnují jak období oprav (u nákladů), tak období dalšího využívání (u užitků).

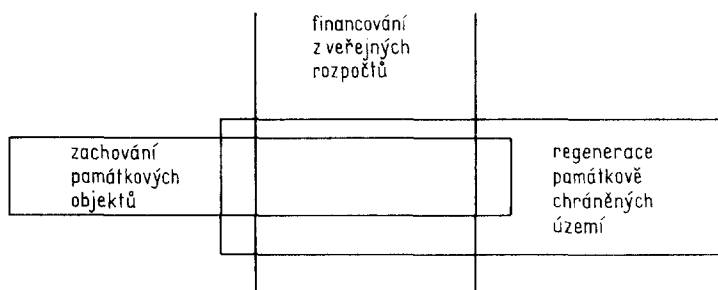
SCHEMA č. 1 Typologie nákladů a užitků při opravě památky

terminologie	příklady nákladů	příklady užitků
přímé — hmotné	ceny stavebních a jiných prací	výnosy od nájemců a návštěvníků
— nehmotné	stavební nepořádky a hluky	zážitky krásy a poučení
nepřímé — hmotné	oběti ušlých příležitostí	zisky a daně cestovního ruchu
— nehmotné	narušení dopravních poměrů	pracovní příležitosti

Hmotné náklady a užitky je možné ocenit explicitně podle podmínek na trzích. Obtížnější je oceňování nepřímých a zvláště nehmotných užitků a škod. Osvědčenou metodou jsou odhady expertů.

U staletých památek se neobejdeme bez dlouhodobějšího programování,

SCHEMA č. 2 Pronikání úkolů při veřejném financování památek



kteří musí být založeno na ekonomickém kalkulování projektových variant a na jejich vícekritériálním hodnocení.

Politické rozhodování o veřejném či soukromém financování památek a chráněných území

Věcný obsah politického rozhodování o preferencích při financování památkových objektů a chráněných území znázorňuje *schéma č. 2*. Činnosti spojené s regenerací památkově chráněných území, zvláště městských památkových rezervací a zón, jsou mnohonásobně širší a hlubší než samo zachovávání chráněných památkových objektů. Jde o rozvojové programy jako součásti dlouhodobějších vývojových výhledů měst a obcí, do kterých patří např. bydlení, zásobování vodou, odpadové hospodářství, doprava, osvětlení atd. Nás však nejvíce zajímají pro chráněná území příznačné činnosti spojené s památkovými objekty, které se na veřejný účet zachovávají a pěstují, takže se z nich stávají magnety turistického ruchu zakalkulovaného do rozvoje měst.

Při obsahovém rozlišování památkové ochrany a péče a při regeneraci chráněných území se vyjevuje také rozdíl mezi odborným (v základu vědeckým) určováním předmětů a žádoucích činností památkové péče na jedné straně a praktickým, politicko-ekonomickým rozhodováním a jednáním o osudech těchto památkových objektů nebo chráněných území na straně druhé. Jsou to vlastně dva rozdílné stupně či dvě rozdílné roviny poznávání, hodnocení a rozhodování. Rozhraničení mezi těmito „rovinami“ je samozřejmě neostře.

Odborné posuzování toho, zda nějaký objekt nebo nějaké územní seskupení objektů má památkovou hodnotu, v čem tato hodnota je a jak se má zachovávat, přísluší památkovým ústavům nebo obdobným vědecky založeným institucím. Politické a ekonomické rozhodování o tom, na které objekty nebo činnosti s nimi spojené se mají umisťovat — vedle soukromých prostředků vlastníků a uživatelů — finanční prostředky z veřejných rozpočtů, přísluší politikům ve volených zastupitelských orgánech.

Můžeme rozeznat, že odborné konstitutivní přístupy k památkám, jak jsou do značné míry stanoveny v památkových zákonech, vedou k uplatňování státní správy a ke zdůrazňování ústředních pravidel či principů obecného zájmu. Naproti tomu praktické jednání subjektů soukromého práva vede ke konkrétnímu rozhodování o preferencích. Vede tedy k růstu úlohy decentralizované územní a zvláště městské a obecní samosprávy.

Na tomto místě je třeba připomenout mnohé otevřené či skryté spory mezi zastánci neomezené svobody a práv občanů (vlastníků a podnikatelů), pokud

jde o nakládání s památkovými objekty, které jim patří, a mezi ochránci hmotného kulturního dědictví, pokud jde o jeho zachovávání v nepozměněné úplnosti pro budoucí generace.

Opakujeme základní pravidlo. Ve státě se zastupitelskou demokracií přísluší právo a povinnost rozhodovat právě zmíněné spory politickým orgánům, rozumí se orgánům příslušné územní a výkonné úrovně, a to v rámci zákonů a postupů demokratického rozhodování.

F. A. Hayek nás však upozorňuje na nebezpečí, že se do některých rozhodnutí bude podsvoučastovat místo obecného zájmu a prospěchu kulturního dědictví skupinový zájem určitých skupin či kolektivů jako zájem kolektivní či veřejný. Záleží na tom, jak se v určitém čase, na určitém území a v určitém zastupitelstvu nebo v pověřeném úřadu uplatňuje politika. Politika, která hledá pouze cesty a nástroje k dosahování dílčích, byť „kolektivních“ cílů, nemusí vždy kulturnímu dědictví prospívat. Daleko nadějnější je politika vycházející ze všeobecně přijímaných hodnot a principů liberálního „individualizmu“, který nevylučuje uplatňování nesporných obecných zájmů.

Jeden z nejobtížnějších problémů, který se u nás právě řeší, se týká územního stupně zastupitelských sborů a úřadů veřejné správy. Na kterém stupni územního členění se mají rozdělovat uzavřené dílčí částky z celkového objemu veřejných rozpočtů? Na kterém stupni zastupitelských a správních orgánů je možné nejlepší přiblížení k optimální alokaci rozpočtových prostředků na konkrétní objektové projekty?

Protože nemovité památkové objekty jsou pevně spojeny se zemí, jde o místní nebo územní statky. Řešení daného problému by mělo být tedy decentralizační. Takové řešení také nabízejí Musgraveovi [1992—94] ve své kapitole o prostorové dimenzi rozpočtové alokační funkce při vícestupňovém uspořádání veřejné správy. Ve stejném směru vyznívají argumenty „pro“ v diskuzním článku V. Kameníčkové [1993] „Jakou územní správu potřebujeme?“ Pro důsledné přenesení potřebných veřejných rozhodování „až dolů“ se vyslovují také představitelé okresních úřadů a ještě důsledněji představitelé měst, zvláště tzv. historických měst. Hlavní argument zní: co nejbližší k ověřitelným informacím.²

Kdo jsou účastníci politického a také odborného veřejného rozhodování o financování pro zachovávání památek?

Když vycházíme z demokratického uspořádání státu a politických stran, jsou to především občané-voliči, i když si tuto roli vůči zachovávání kulturního dědictví nemusejí vůbec uvědomovat.

Rozhodujícími subjekty jsou politikové neboli poslanci zvolení v republice nebo v obci. Politikové tlumočí poptávku daného společenství po kolektivních statcích a rozhodují o způsobech, jak nabízet, financovat a produkovat tyto statky. Na rozdíl od výrobců, kteří se snaží maximalizovat svůj užitek v podnikatelském zisku, politikové se chovají tak, aby maximalizovali své šance být znovu zvoleni.

Třetí významnou skupinou jsou úředníci, popř. pracovníci výkonných institucí veřejné správy; ti se snaží maximalizovat svou výkonnou moc, jež spočívá především v objemu rozpočtových finančních prostředků, které jejich úřady

² V článku se pojednává o „dalším stupni samosprávy“ z hlediska rozpočtových, daňových a výdajových činností. Uvádějí se jak argumenty potenciálních přínosů, tak protiargumenty rizik (faktor času, nedostatek zkušeností se skutečně demokratickými krajovými sněmy, vyšší transakční náklady).

a instituce dostávají na úrovni státu, okresu nebo obce. Velká síla úřednického a odborného aparátu je ve znalostech a zkušenostech a v každodenním přístupu k informacím.

Mezi tyto tři skupiny subjektů vstupují nátlakové skupiny (lobby) a zájmové organizace, jejichž vnitřním pojítkem, často jenom dočasným, jsou určité společné cíle.

Mezi subjekty veřejného rozhodování mají nebo mohou mít nemalou úlohu — jak vůči správním úředníkům, tak vůči voleným reprezentantům — různé označované týmy odborníků neboli expertů, pracovní skupiny nebo poradní komise. Při rozhodování o financování pro zachovávání památek je význam takových „odborných“ nebo „mezioborových“ skupin odůvodněn zvláště potřebou odborného (konstitutivního) určování památkových historickodokumentárních hodnot.

Konečně — nikoli však s nejmenším významem — jsou zde občané místních a územních společenství. Zajisté, veřejný zájem na zachovávání památek by měl být artikulován v jejich zájmových sdruženích, jak to kdysi bývalo ve vlasteneckých a okrašlovacích spolcích za Rakouska nebo ještě za Masarykovy republiky. Stačilo by však, kdyby se o pěstování kulturního dědictví promluvílo jednou za rok, za dva roky na předvolebních schůzích v programech agitujících kandidátů. Bohužel v tomto směru teprve čekáme na obrát, ke kterému by mohla pomáhat více než dosud televize ukazováním dobrých iniciativ. Bohužel, jestliže se zatím většina občanů o zachovávání památek nezajímá, je to třeba připsat na vrub také těm místním odborníkům, poslancům a vedoucím úředníkům, kteří z různých důvodů nedokáží vynalézavě a vytrvale říkat svým spoluobčanům, na které dobré účely se vydávají nebo mají vydávat jejich daně.

Mechanismus veřejného politického a ekonomického rozhodování bývá velmi složité podmíněn. To se projevuje zvláště u rozsáhlejších programů regenerace městských památkových rezervací (MPR) nebo městských památkových zón (MPZ), pokud jsou tyto programy organicky spojeny s územním či regulačním plánem města.

Výběr a kombinace nejvhodnějších variant pro zachovávání památkových hodnot musí vycházet z druhů a technických charakteristik památkových objektů. Samotný způsob uskutečňování, financování a kontroly programu však může mít různé strategie. Tuto problematiku při jednání s představiteli různých měst přínosně vysvětluje K. Matoušková [1993]. Rozeznává pět odstupňovaných strategických variant pro regenerační programy chráněných území. Když se nad variantami zamyslíme, pochopíme, že v základu není pouze určitá orientace ve složení územních orgánů, ale také skutečnost hmotného jmění a ekonomického potenciálu města.

1. Varianta zcela liberální, při které by svobodné trhy produkčních činitelů, zboží a kapitálu rozhodovaly „neviditelnou rukou“ bez jakékoli politické či ekonomické intervence. Taková čistá varianta snad nikde ve světě neexistuje.

2. Mírně a spíše nepřímou regulovaný program, a to jen prostřednictvím otevřeného indikativního plánu, městských vyhlášek, nepřímou působících ekonomických podnětů, organizačních opatření a odborné technické pomoci. Realizace programu závisí na schopnosti města přilákat investory a motivovat je k naplňování městských záměrů.

3. Střední míra regulace programu, která se spojuje s městským účelovým fondem — aktivním např. v Českém Krumlově, spíše pasivním v Šumperku. Město se účastní ve smíšených společnostech.

4. Poněkud vyšší míra spíše přímé regulace programu, při které se zřizuje

účelový fond vydělením určité části městského rozpočtu pro větší doplňkové financování regenerace. Rozsah politického ovlivňování prostřednictvím orgánů města je větší.

5. Způsob regulace programu se blíží k direktivnímu plánování. Financování regenerace převážně z veřejných prostředků. Větší rozsah majetku města vede k předurčování funkcí v území normativním plánováním. Zřizují se organizace závislé na městském rozpočtu.

V mechanismu politického či veřejného rozhodování se „spojují“ zprostředkované individuální preference užiteků v jediné kolektivní rozhodnutí. Takový mechanismus je při demokratickém většinovém rozhodování voličů a reprezentantů nanejvýš významným veřejným statkem, který by měl uspokojovat také potřebu veřejného financování pro zachovávání památek.

Takový mechanismus „vydrží“ právem všichni daňoví poplatníci, ať s výsledky voleb a s přijímanými rozhodnutími souhlasí, nebo nesouhlasí. Většinové veřejné rozhodování se totiž vyznačuje — na rozdíl od individuálního soukromého rozhodování domácností a podniků — nedělitelností přijatých řešení ke každé jednotlivé otázce.

Zatímco neviditelná ruka trhu vede — koneckonců — k efektivnímu využívání výrobních činitelů a spotřebních statků, nemusí viditelná ruka politického rozhodování ve státě nebo v obci vždycky vést k ekonomicky racionálnímu a z hlediska zachovávání památkových hodnot příznivému výsledku. Přesto je takové rozhodování nejlepší dostupný způsob praktického politického a ekonomického přístupu k zachovávání památek. Proto je třeba mechanismus veřejného rozhodování co nejlépe uspořádávat a využívat při řešení střetávajících se zájmů veřejného a soukromého financování památek.

LITERATURA

BÉNARD, J.: Veřejná ekonomika. Výběrové překlady I, II, III. Praha, Ekonomický ústav ČSAV 1988, 1989, 1990.

DVOŘÁK, M.: Katechismus památkové péče. Praha, SÚPP 1991.

ENGLIŠ, K.: Hospodářské soustavy. Praha, Věhrd 1990.

HAYEK, F. A.: Právo, zákonodárství a svoboda (Nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie) 1, 2, 3. Praha, Academia 1991.

KAMENÍČKOVÁ, V.: Jakou územní správu potřebujeme? Ekonom, 1993, č. 39, ss. 24, 25.

KLAUS, V.: Dva typy veřejných statků a svoboda soukromé volby. Lidové noviny 22. 8. 1994, s. 5.

MATOUŠKOVÁ, K.: Záznam z jednání u městského architekta v Táboře 8. 8. 1993. [Rukopis.] Praha, VÚVA 1993.

MUSGRAVE, R. A. — MUSGRAVEOVÁ, P. B.: Veřejné finance v teorii a praxi. Finance a úvěr, 1992—1994.

PEARCE, D. W. a kol.: Macmillanův slovník moderní ekonomie. Praha, Victoria Publishing 1993.

RIEGL, A.: Der moderne Denkmalkultus, sein Wesen und seine Entstehung. Wien 1903.

SAMUELSON, P. A. — NORDHAUS, W. D.: Ekonomie. Praha, Svoboda—Libertas 1991.

Public Choice Transforms the Architectural Heritage into the Public Goods

Jiří HUDEČEK, external co-worker of the Ministry of Culture of the Czech Republic

The article explains — on the examples of the conservation of architectural heritage — the public goods (in economical sense) as the consequence of public choice (political decision). The specification of benefits and costs is completed with the externalities and opportunity costs. The characteristics of the public choice participants are given. Public choice is an unreplacable mechanism for determination of proportion between the public and private funding of the cultural heritage.

INZERCE

KAPITÁL K DISPOZICI

!!! pro Váš obchodní nebo osobní záměr !!!

OŽIVENÍ SPOLEČNOSTÍ
INVESTICE DO SPOLEČNOSTÍ
FINANČNÍ A OBCHODNÍ PLÁNY
NÁKUP A PRODEJ SPOLEČNOSTÍ
RESTRUKTURALIZACE SPOLEČNOSTÍ

Kontakt: MAŠKA, spol. s r. o., Bednářova 28a Brno, 619 00 Česká republika
tel. + 42-5-304 497, fax: + 42-601 502 763