

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha 1: Veřejné výdaje v ČR a kultura

Příloha 2: Seznam světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO

Příloha 3: Přehled klíčových událostí politických institucí kulturní politiky

PŘÍLOHY

Příloha 1: Veřejné výdaje v ČR a kultura

Od 90. let se v České republice ve veřejné správě realizují reformy snažící se o vytvoření potřebných ekonomických a legislativních principů, změny územního členění, horizontální i vertikální transformace v rozdělení činností, dekoncentraci a decentralizaci. Cílem reforem je mimo jiné snaha o osamostatnění územní samosprávy od státního vlivu, zvýšení efektivity vynaložených prostředků, zapojení regionální politiky EU do politických cílů státu, rozvoj kvalifikace zaměstnanců. Transformace ovlivňují i hospodaření samospráv, organizací veřejného sektoru, intenzifikaci veřejné kontroly např. prostřednictvím zdokonalení informačních systémů a zveřejňování informací. Fiskální decentralizace v rozpočtové soustavě ČR probíhá hlavně prostřednictvím dotací a daňového určení [Čech 2009: 34–41].

Vzájemné vazby mezi orgány státní správy v České republice jsou přesně stanoveny, jejich hierarchie je vytvářena shora dolů. Vrcholným orgánem státní správy, výkonné i politické moci je vláda, která řídí, kontroluje a reguluje součinnost jiných subjektů veřejné správy, dále samozřejmě vykonává rozhodnutí parlamentu a vydává vládní nařízení. Mezi ústřední orgány státní správy patří jednotlivá ministerstva a ostatní ústřední orgány. Orgány státní správy mají všeobecnou nebo specializovanou působnost (např. Český statistický úřad), v rámci ministerstev se mohou zřizovat i speciální orgány státní správy (např. Česká školní inspekce). Tzv. dekoncentráty státní správy jsou zákonem zřizovány na místní či regionální úrovni (většinou za účelem lepší dostupnosti pro občany, např. celní správa) [Ibid.].

Rozpočtová pravidla

Vazby uvnitř rozpočtové soustavy a její hospodaření v ČR určuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tyto legislativní normy mimo jiné upravují předpisy o poskytování a využívání dotací ze státního rozpočtu, eventuální transfery v rozpočtech či sankce za přestupky proti pravidlům, definují pojmy jako roční rozpočet nebo rozpočtový výhled [Ibid.].

Závazné členění peněžních operací veřejných rozpočtů v České republice stanovuje vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě. Při zpracovávání údajů se hledí na jednotnost, srozumitelnost, kompatibilitu, dlouhodobou stabilitu a závaznost třídění (na základě peněžního principu). To napomáhá přehlednosti, umožňuje a usnadňuje rozpočtové analýzy, srovnatelnost vykazovaných údajů (příjmy, výdaje, salda hospodaření) [Ibid.]. Rozpočtová skladba klasifikuje příjmy a výdaje ze čtyř hledisek:

- a) odpovědnostní (kapitolní, organizační),
- b) druhové,
- c) odvětvové (funkční),
- d) konsolidační.

Odpovědnostní (jinak též kapitolní či organizační) třídění je nepovinné pro obce a kraje, dělí příjmy a výdaje státního rozpočtu dle jednotlivých správců kapitol, tedy především managementů ministerstev [Peková, Pilný, Jetmar 2008: 242–243].

Detailní principy členění příjmů a výdajů do kapitol jsou vymezeny v § 10 zákona č. 218/2000 Sb. Kapitoly vystihují sféru kompetencí a odpovědnosti ústředních orgánů státní správy a ostatních státních složek. Rozpočet kapitoly zahrnuje příjmy a výdaje správce kapitoly i organizačních složek státu včetně dotací, příspěvků a odvodů v jejich působnosti. Kromě toho obsahuje dotace a návratné finanční výpomoci fyzickým a ostatním právnickým osobám, jež spadají do působnosti správce kapitoly [Zákon č. 218/2000 Sb.].

Výše uvedené odstavce slouží k pochopení systému veřejných výdajů v České republice a zasazení výdajů státního rozpočtu v kapitole 334 Ministerstvo kultury do jejich celkového rámce. Odpovědnostní třídění se povinně vztahuje ke státnímu rozpočtu. Pro rozbor výdajů na kulturu v intencích této diplomové práce tak poslouží právě kapitolní typ členění veřejných výdajů.

V absolutních hodnotách se výdaje státního rozpočtu samostatné ČR na kapitolu 334 Ministerstvo kultury významně zvýšily – z 2,323 mld. Kč v roce 1993 na 10,416 mld. Kč v r. 2014. Při pohledu na reálné poměrové ukazatele v níže uvedené tabulce je však zřejmé, že výdaje zmíněné kapitoly tvoří za období mezi lety 1993–2014 v průměru zhruba 0,731 % všech výdajů státního rozpočtu. O poměrně stabilizovaném podílu na celkových výdajích vypovídá nevýrazný rozptyl

sledovaných hodnot, kdy nejmenší část byla Ministerstvu kultury schválena na rok 2011 (0,619 %, odpovědným ministrem kultury při přípravě státního rozpočtu Jiří Besser), naopak nejvyšší podíl pro svůj resort dokázal vyjednat Jiří Balvín na rok 2014 (0,860 %).

Tab. č. 6: Výdaje státního rozpočtu na kapitulu 334 [zdroj hodnot rozpočtovaných výdajů: Zákon č. 10/1993 Sb., zákon č. 331/1993 Sb., 268/1994 Sb., zákon č. 305/1995 Sb., zákon č. 315/1996 Sb., zákon č. 348/1997 Sb., zákon č. 22/1999 Sb., zákon č. 58/2000 Sb., zákon č. 491/2000 Sb., zákon č. 490/2001 Sb., zákon č. 579/2002 Sb., zákon č. 457/2003 Sb., zákon č. 675/2004 Sb., zákon č. 543/2005 Sb., zákon č. 622/2006 Sb., zákon č. 360/2007 Sb., zákon č. 475/2008 Sb., zákon č. 487/2009 Sb., zákon č. 433/2010 Sb., zákon č. 455/2011 Sb., zákon č. 504/2012 Sb., zákon č. 475/2013 Sb.; zdroj hodnot HDP: Český statistický úřad 2015; vlastní zpracování]

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
HDP (b. c.)									
rozpočtované celkové výdaje	mld. Kč	1 364,823	1 580,115	1 812,622	1 953,311	2 142,587	2 237,300	2 372,630	
rozpočtované výdaje kap. 334	mld. Kč	342,200	381,800	411,800	497,600	549,100	605,100	627,300	
rozpočtované výdaje kap. 334 k plán. výdajům státního rozpočtu	mld. Kč	2,323	2,555	2,859	3,848	4,319	4,852	5,060	
	%	0,679%	0,669%	0,694%	0,773%	0,787%	0,802%	0,807%	
rozpočtované výdaje kap. 334 k HDP	%	0,194%	0,187%	0,181%	0,212%	0,221%	0,217%	0,213%	
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
HDP (b. c.)									
rozpočtované celkové výdaje	mld. Kč	2 562,679	2 674,634	2 801,163	3 057,660	3 257,972	3 507,131	3 831,819	4 015,346
rozpočtované výdaje kap. 334	mld. Kč	685,100	736,600	795,300	869,000	908,400	958,700	1 040,700	1 107,300
rozpočtované výdaje kap. 334 k plán. výdajům státního rozpočtu	mld. Kč	5,157	4,880	6,160	6,046	5,757	6,357	7,910	8,844
	%	0,753%	0,663%	0,775%	0,696%	0,634%	0,663%	0,760%	0,799%
rozpočtované výdaje kap. 334 k HDP	%	0,201%	0,182%	0,220%	0,198%	0,177%	0,181%	0,206%	0,220%
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	průměr	
HDP (b. c.)								2 939,344	
rozpočtované celkové výdaje	mld. Kč	3 921,827	3 953,651	4 022,410	4 047,675	4 086,260	4 266,141	825,021	
rozpočtované výdaje kap. 334	mld. Kč	1 152,100	1 185,000	1 179,000	1 189,700	1 180,760	1 211,310	6,031	
rozpočtované výdaje kap. 334 k plán. výdajům státního rozpočtu	mld. Kč	8,412	8,248	7,295	8,422	8,890	10,416		
	%	0,730%	0,696%	0,619%	0,708%	0,753%	0,860%	0,731%	
rozpočtované výdaje kap. 334 k HDP	%	0,214%	0,209%	0,181%	0,208%	0,218%	0,244%	0,203%	

Rovněž při srovnání výdajů kapitoly 334 se základní výkonnostní makroekonomickou veličinou HDP za uplynulých 22 let je patrná ustálenost výdajů resortu bez výraznějších výkyvů (dlouhodobý podíl činí 0,203 %). S postupem času lze vypořádat nepatrně pozitivní trend, kdy výdaje Ministerstva kultury od roku 2007 neklesají pod úroveň 0,2 % HDP (s výjimkou již výše zmíněného podprůměrného roku 2011). Výdaje Ministerstva kultury v roce 1993 tvořily 0,194 % vyprodukovaného HDP v tomtéž roce, v roce 2015 už tyto výdaje činily 0,244 % celkového HDP.

Při porovnání výdajů na kulturu z centrálního rozpočtu s celkovými výdaji státního rozpočtu či s HDP v České republice je zajímavá statistika za celou EU. Dle dostupných dat Eurostat s HDP poměřuje širší položku, a to dohromady výdaje na rekreaci, kulturní a církevní výdaje (nelze tak relevantně poměřovat s výší výdajů na kapitolu 334 v ČR). I když je k dispozici kratší časovou řadu, je zjevné, že objem centrálních výdajů na kulturu (měřeno poměrem k celkovým výdajům i k HDP) je podobně jako v ČR poměrně rovnovážný, v čase prakticky neroste ani neklesá. Za období mezi lety 2002–2012 podíl výdajů na rekreaci, kulturu a církev činil v EU v průměru 2,33 % celkových výdajů, v poměru k HDP pak 1,13 % [File 2014].

Tab. č. 7: Vývoj výdajů na (rekreaci,) kulturu (a náboženství) EU 27 [File 2014]

Evolution of total general government expenditure, EU-27	recreation, culture and religion % of total expenditure	recreation, culture and religion % of GDP
2002	2,3	1,1
2003	2,3	1,1
2004	2,3	1,1
2005	2,3	1,1
2006	2,4	1,1
2007	2,4	1,1
2008	2,4	1,2
2009	2,4	1,2
2010	2,3	1,2
2011	2,2	1,1
2012	2,3	1,1

Obdobně jako značná část kapitol státního rozpočtu i Ministerstvo kultury je hlavně výdajovou položkou, když příjmy vygenerované kapitolou 334 do státního rozpočtu tvoří zlomek vynaložených výdajů. Pro dokreslení zmíněného stavu za roky 2010–2014 uvádí přiložená tabulka exaktní přehled analyzované rozpočtové položky včetně reálného plnění.

Tab. č. 8: Reálné plnění - kapitola 334 státního rozpočtu [zdroj hodnot: Zákon č. 433/2010 Sb., zákon č. 455/2011 Sb., zákon č. 504/2012 Sb., zákon č. 475/2013 Sb., Ministerstvo financí 2011, Ministerstvo financí 2012, Ministerstvo financí 2013, Ministerstvo financí 2014, Poslanecká sněmovna 2015, vlastní zpracování]

		2010	2011	2012	2013	2014
plánované výdaje kap. 334	mld. Kč	8,248	7,295	8,422	8,890	10,416
plánované příjmy kap. 334	mld. Kč	0,669	0,560	1,155	1,772	0,649
skutečné výdaje kap. 334	mld. Kč	7,706	7,863	8,499	10,482	10,930
skutečné příjmy kap. 334	mld. Kč	0,712	0,882	0,881	0,612	1,657

Kromě státního rozpočtu nebo rozpočtu Ministerstva kultury se samozřejmě na výdajích na kulturu podílí i fondy (Státní fond kultury ČR a Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie) a místní rozpočty [Peková, Pilný, Jetmar 2008: 416–417]. V prohlášeních vlád a v koncepčních dokumentech, je však kultura vztahována především ke státnímu rozpočtu a případně k HDP, jak zde bylo uvedeno.

Příloha 2: Seznam světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO

Jedním z nejrozsáhlejších projektů specializované agentury OSN – UNESCO, je tvorba Seznamu světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO¹², kde je možné nalézt právě i dědictví či přímo památky kulturní (745), přírodní (188) a smíšené (29), které se nachází ve sto padesáti sedmi státech světa [World Heritage List © 1995–2012].

Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO, tedy stěžejní dokument týkající se daného tématu této organizace ustavující vznik samotného Seznamu památek UNESCO, pochází již z roku 1972. Podle tohoto dokumentu docházelo dvaadvacet let k zápisu památek, avšak jejich výběr byl po této době zhodnocen jako vychýlený ve prospěch určitých oblastí, a to převážně již rozvinutých, jako je Evropa apod. K tomuto závěru dospěly analýzy prováděné v letech 1987–1993 jedním z poradních orgánů Mezivládního výboru pro ochranu světového kulturního a přírodního dědictví (zkráceně: Výboru pro světové dědictví), které vyústily v revizi principu zápisu památek na Seznam v podobě nové Globální strategie pro reprezentativní, vyvážený a věrohodný Seznam světového dědictví, která klade do popředí kritérium diverzity - kulturní a přírodní rozmanitosti mimořádné univerzální hodnoty. Dřívější vychýlený zápis totiž pramenil ze dvou hlavních oblastí – strukturální a kvalitativní, na které po přijetí zmíněné strategie byla upoutána výjimečná pozornost, a měly být překlenuty kritériem diverzity. Strukturální bariéry v zápisu památek na Seznam podle šetření spočívaly v samotné složitosti nominačního procesu, řízení a ochraně kulturních objektů. Kvalitativní důvody se poté zakládaly na způsobu identifikace a hodnocení objektů kulturního dědictví. Z hlediska Globální strategie a celé Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO, bylo proto v průběhu posledních devatenácti let potěšující přistoupení třiceti devíti nových států převážně z oblasti východní Evropy, Afriky, tichomořských a arabských států [Global Strategy © 1995–2012].

¹² dále jen Seznam

UNESCO v ČR

Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví byla ratifikována Českou a Slovenskou Federativní republikou v roce 1991. S Úmluvou související agenda sledovaná v této práci je převážně v gesci dvou ministerstev. Pod Ministerstvo zahraničních věcí spadá Stálý sekretariát České komise pro UNESCO, který plní rozhodnutí České komise pro UNESCO vzniklé v roce 1994 na základě usnesení vlády jako její poradní orgán [Česká komise 2006]. Druhým stěžejním ministerstvem je Ministerstvo kultury. To se věnuje péči o kulturu a kulturní dědictví na příklad ve speciálním programu Podpora pro památky UNESCO a dalších [Kučová 2009]. Z tohoto popisu je tedy zřejmé, že otázka efektivního plnění Úmluvy je vysoce strukturovaná mezi jednotlivými orgány, které musí vzájemně spolupracovat.

Česká republika tak v současné době má na Seznamu uvedených patnáct záznamů – z toho tři nehmotné (nemateriální) [Hlavní strana © 2013]. Již v roce 1992 byla na prestižní Seznam zapsána tři místa – Telč, Praha a Český Krumlov. Památkou UNESCO se pak v průběhu dalších let v České republice staly následující objekty v abecedním pořadí podle města, u nichž byla mimo jiné uznána a odargumentována mimořádná univerzální hodnota, o které bude pojednáno dále:

- Brno – vila Tugendhat,
- Český Krumlov – historické centrum,
- Holašovice – vesnická rezervace,
- Kroměříž – zahrady, zámek,
- Kutná Hora – historické centrum, chrám svaté Barbory, katedrála Nanebevzetí Panny Marie v Sedlci,
- Lednicko-valtický areál,
- Litomyšl – zámek, zámecký areál,
- Olomouc – sloup Nejsvětější trojice,
- Praha – historické centrum,
- Telč – historické centrum,
- Třebíč – židovská čtvrť, bazilika svatého Prokopa,

- Žďár nad Sázavou – poutní kostel svatého Jana Nepomuckého na Zelené hoře.

Na seznam byly rovněž zařazeny tři nehmotné památky mimořádné univerzální hodnoty:

- Masopust (Hlinecko),
- Slováký Verbuňk,
- Sokolnictví [UNESCO památky © 2013].

Náležitosti nominace a proces zápisu na Seznam

Jak již bylo naznačeno, souvisí možnost zápisu památky na Seznam v první řadě s její mimořádnou univerzální hodnotou a tím, jak je v prohlášení daného státu tato hodnota formulována.¹³ Stát proto musí v návrhu jejího zápisu dostatečně podložit a odůvodnit, v čem mimořádná univerzální hodnota spočívá, podle jakých kritérií (podle Operačních směrnic k provádění Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví) by měl Výbor světového dědictví rozhodnout o jejím zápisu na Seznam. Právě tato kritéria (poměrně stabilní, ale cíleně zpřesňovaná Výborem světového dědictví) určující mimořádnou univerzální hodnotu mají zaručovat důvěryhodnost a výlučnost Seznamu [Vlčková, Kučová, Beneš 2011: 11–15]. Díky tomu „*lze uvést, že mimořádná univerzální hodnota je:*

- 1) ústředním bodem každé nominace,*
- 2) tím, co je hodnoceno, včetně výstižnosti jejího zdůvodnění,*
- 3) to, proč je statek na seznam Seznam světového dědictví zapsán*
- 4) to, co je potřeba zachovat v rámci ochrany, péče a správy“*
[Vlčková, Kučová, Beneš 2011: 11].

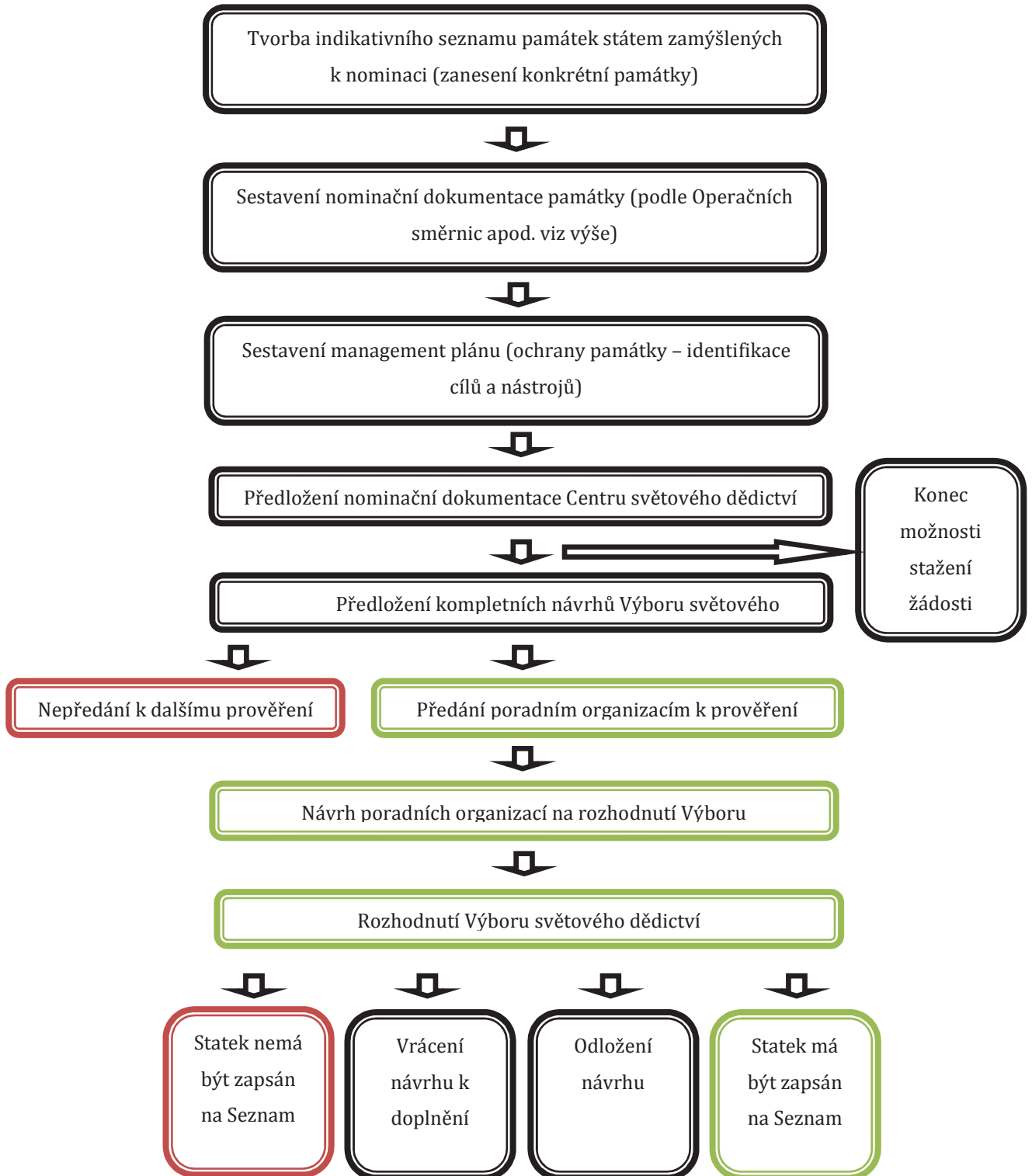
Tento postup či formát nominace je bezvýhradně vyžadován od roku 2007. Mimořádná univerzální hodnota a její prohlášení je proto problematicky určitelná u památek zapsaných před tímto datem. Z nejasnosti toho, co je předmětem ochrany pramenící z neurčené mimořádné univerzální hodnoty, docházelo k používání či tvorbě nevhodných nástrojů na ochranu těchto statků. Proto Výbor světového dědictví nařídil zhotovit retrospektivní prohlášení i u statků zapsaných na Seznam

¹³ v některých překladech je možné najít označení „Výjimečná světová hodnota“ nebo také „Vynikající univerzální hodnota“ [Kučová 2009]

mezi roky 1978–2007 podle jejich dobových okolností zápisu. Díky retrospektivním prohlášením pak lze totiž objektivněji hodnotit možná porušení podmínek pro uchování statků apod. V metodických publikacích je také zveřejňován jednotný formát, který by měl být při přípravě prohlášení mimořádné univerzální hodnoty dodržován [Vlčková, Kučová, Beneš 2011: 12–13]. Ten je tedy součástí rozsáhlé nominační dokumentace odpovídající Operačním směrnicím, ve kterém se stabilně vyskytují tyto „kapitoly:

- 1) *identifikace památky či lokality,*
- 2) *popis památky či lokality,*
- 3) *odůvodnění hodnot pro zápis a srovnávací analýza,*
- 4) *stav zachování a faktory ovlivňující památku či lokalitu,*
- 5) *ochrana a péče o památku či lokalitu,*
- 6) *informace o monitoringu,*
- 7) *dokumentace,*
- 8) *kontakty a odpovědné osoby,*
- 9) *podpis jménem nominujícího státu“ [Kučová 2009: 69].*

Celkově pak proces zápisu památky na Seznam probíhá podle následujícího schématu:



Obrázek 4: Schéma zápisu památky na Seznam [Kučová 2009, vlastní zpracování]

Příloha 3: Přehled klíčových událostí politických institucí kulturní politiky

Tab. č. 9: Přehled klíčových událostí politických institucí kulturní politiky [autorka]

Politické instituce ↓	Čas →	Před rokem 1979	1980-89	1990-99	2000-09	Od r. 2010
OSN		1945 – Založení UNESCO 1966 – Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech				
UNESCO		1972 – Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví		1994 - Globální strategie pro reprezentativní, vyvážený a věrohodný Seznam světového dědictví	2009 - The 2009 UNESCO Framework for cultural statistics	2014 - Medium-Term Strategy (2014–2021) a Programme and Budget (2014–2017)
EU		1952 - Založení ESUO	1985 – první evropské hlavní město kultury 1986 – Jednotný evropský akt	1999 – Amsterodamská smlouva	2000 - Lisabonská strategie 2003 – Nice 2004 – přistoupení 10 států včetně ČR 2007 – Evropský program pro kulturu	2010 – Europe 2020 strategy 2015-18 Work Plan for Culture
ČR				1999 - Úvodní zpráva České republiky o opatřeních přijatých k plnění závazků podle Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (za období od 1. ledna 1993 do 31. prosince 1999)	1. 5. 2004 přístup ČR do EU 2006 - Druhá periodická zpráva o plnění závazků plynoucích z Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech	
Kraje					2000 - Zákon č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje 2007 - Strategie regionálního rozvoje České republiky na roky 2007–2013	2013 – Strategie regionálního rozvoje ČR 2014–2020
Ministerstvo kultury				1999 – Strategie účinnější státní podpory kultury ("kulturní politika")	2001 – Kulturní politika 2005 – Vztah státu ke kultuře, kulturní politika evropských zemí 2009 – Státní kulturní politika ČR 2009–2014	
HMP					2006 - Koncepce kulturní politiky HMP 2009 - Grantový systém hl. m. Prahy na léta 2010-2015, Transformační proces příspěvkových organizací hl. m. Prahy v oblasti kultury	2010 – Koncepce kulturní politiky HMP