

VÝCHODISKA KE STANOVENÍ UŽIVATELSKÉHO POPLATKU VEŘEJNÉHO PRODUKTU

Ivana Kraftová

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Katedra ekonomiky, financí a účetnictví

Im Artikel wird die Aufmerksamkeit dem „Preis“ von öffentlichen Produkten gewidmet. Es werden die Zutritte und die Ausgangspunkte zur Festlegung dieser „Preise“ angedeutet. Nach dem Bestimmung der Kriterien der Binars- und Quantitativsentscheidungen über die Benutzersgebühr folgen die Bemerkungen zur Konstruktion der Benutzersgebühr. Es wird auch die Beziehung zwischen der Benutzersgebühr und dem Konsumentenüberschuß aufgefangen. Die richtige Feststellung der Benutzersgebühr wird als eine Bedingung zur Schaffung des die Effektivität stimulierenden Milieus begriffen.

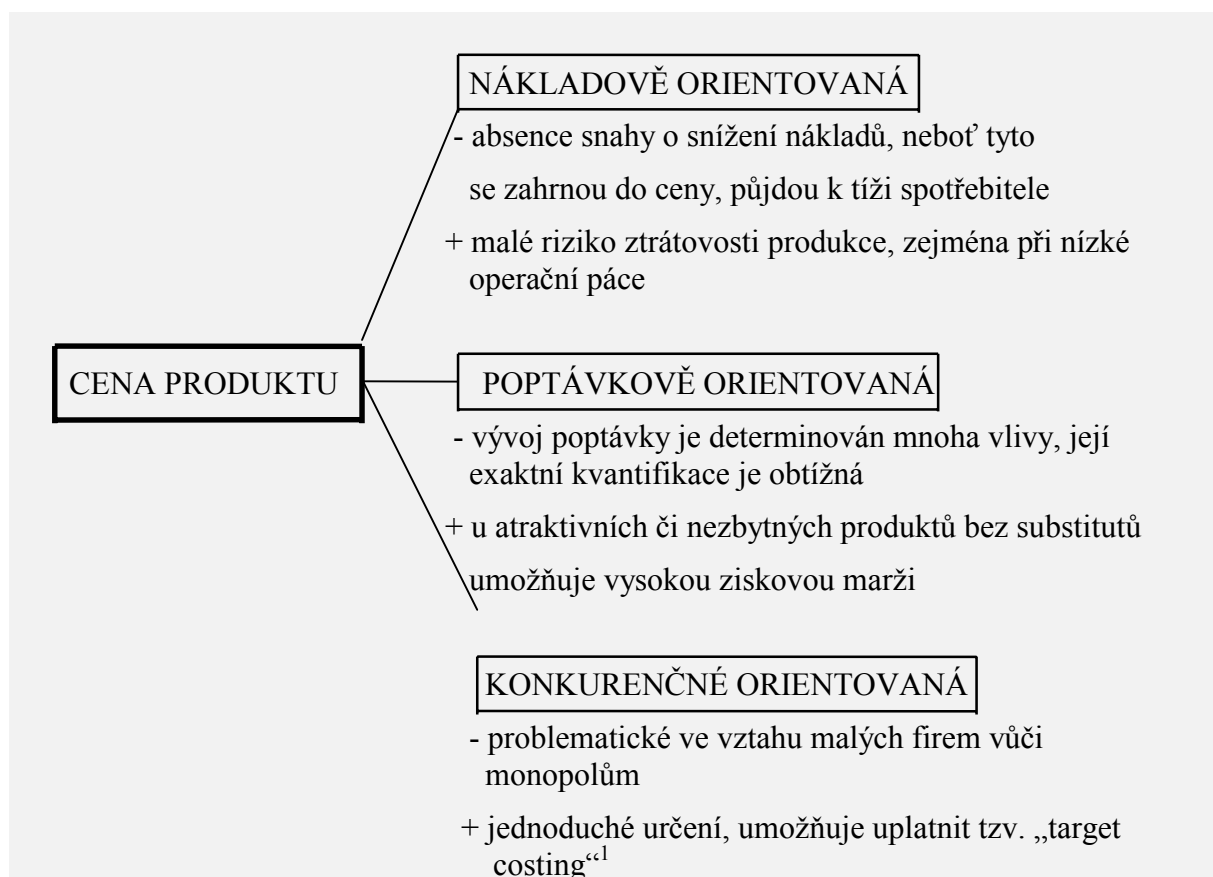
Úvod

Zatímco prosazování efektivnosti v ziskovém sektoru - při tvorbě a rozdělování soukromých produktů - napomáhá tvorba cen v konkurenčním prostředí, v neziskovém sektoru - při tvorbě a rozdělování smíšených a veřejných produktů - takovýto objektivní proces nefunguje. Zde nastupuje složitý politický proces, pomocí něhož spotřebitelé vyjadřují své preference.

Přístupy ke stanovení ceny soukromého produktu

Je patrné, že pro správné stanovení ceny je relevantní nejen cíl, který tato cena sleduje, ale že je nutné správně odhadnout na jedné straně vývoj poptávky, na straně druhé vývoj nákladů. V návaznosti na tyto rozhodující momenty je možné orientovat se při tvorbě cen podle poptávky (jakou cenu je spotřebitel ochoten a schopen akceptovat zejména s ohledem na svou úroveň důchodu, ale i s ohledem na charakter produktu), nebo podle nákladů (firma je vedena snahou o pokrytí nákladů cenou a následně řeší otázku ziskovosti produktu). Jako třetí možnost se jeví porovnání s cenou konkurence (odvíjet cenu od konkurenční ceny a této přizpůsobovat úroveň nákladů). Možné přístupy ke konstrukci ceny mají své přednosti a svá úskalí, jejich příklady zachycuje schéma č. 1.

Schéma č. 1: Přístupy ke konstrukci ceny



Východiska stanovení „ceny“ veřejných produktů

Stanovení „ceny“ netržních veřejných produktů, u nichž nepůsobí mechanismus nabídky a poptávky při cenotvorbě, je zpravidla spojováno s vládní, resp. municipální intervencí, a to buď v přímém nebo nepřímém smyslu.

Přímá intervence je vázána na vlastnická práva těchto subjektů k produkčním a distribučním kapacitám, vedle toho nepřímá intervence se realizuje prostřednictvím uplatňování veřejného zájmu.

U čistého veřejného produktu, který je charakterizován zejména nevylučitelností ze spotřeby, nerivalitní spotřebou, nulovými marginálními náklady a efektem černého pasažéra (tj. ochotou spotřebovat, ale neochotou platit), je možné cenu pro jednotlivce určit pouze nepřímým propočtem. Potenciální spotřebitel přispívá na uvažovaný produkt sice podle stejného principu, ale různou částkou. U reálného spotřebitele by bylo nutno stanovit, kolik se z jeho odvedených daní váže na daný produkt. Jeho celková cena pro všechny spotřebitele je určena v procesu veřejné volby jako podíl na rozpočtových výdajích, kdy je určeno kolik z vybraných daňových příjmů bude na daný veřejný produkt vynaloženo.

Vedle toho ale smíšený veřejný produkt (se svými nenulovými marginálními náklady, narušením nerivality spotřeby, s objektivní možností vyloučení ze spotřeby, ale také někdy spojený s efektem přetížení, tj. okamžikem, kdy hrozí s vyšší mírou spotřeby veřejného produktu snížení jeho kvality či vyšší dynamika nárůstu marginálních nákladů,) již z hlediska

¹ Target costing je považován za jeden ze způsobů tržního stanovení ceny, která představuje hranici pro firemní zisk a náklady. Je-li určena cena na trhu (např. podle úrovně cen konkurence), pak do své kalkulace vtáhne firma svou požadovanou ziskovou marži a zbývající část ceny může být „spotřebována“ na náklady. Pokud kalkulované náklady dosahují vyšší úrovně, musí se najít cesty jejich snížení.

způsobu určení své „ceny“ nepředstavuje takovou homogenní entitu jako čistý veřejný produkt. U smíšených veřejných produktů by se jejich „cena“ mohla skládat jednak obdobně jako u čistého produktu z podílu vybraných daní, jehož velikost bude určena v procesu veřejné volby, jednak z částky, kterou bude platit každý konkrétní uživatel - spotřebitel, z tzv. uživatelského poplatku.

Kritéria binárního a kvantitativního rozhodování o uživatelském poplatku

Výsledek binárního rozhodování o stanovení uživatelského poplatku závisí zejména na:

- *míře vybraných daní* (čím méně těchto prostředků, tím větší tendence k vybírání uživatelských poplatků),
- *intenzitě efektu přetížení* (čím víc hrozí, resp. čím rychleji nastupuje efekt přetížení, tím aktuálnější a ekonomicky racionálnější je vybírání uživatelských poplatků),
- uskutečnitelnosti, resp. *transakčních nákladech realizace vyloučení ze spotřeby* (čím nižší náklady na zajištění vyloučení ze spotřeby veřejného produktu, tím větší inklinace k vybírání uživatelského poplatku),
- faktu, že uživatelský poplatek představuje *faktor odrazující od spotřeby* veřejného produktu, což může být v rozporu se zájmy municipality či státu, proto by měl být aplikován v případě fakultativní spotřeby veřejného produktu.

Spolu s binárním rozhodováním o tom zda vybírat uživatelský poplatek musí být rozhodováno o výši tohoto poplatku. Přitom jako relevantní kritéria rozhodování vystupují především:

- velikost disponibilních veřejných finančních prostředků (vybraných daní),
- množství a finanční náročnost konkurenčních veřejných produktů, které mají být realizovány,
- existence či absence substituujících soukromých produktů na trhu,
- důchodová omezení na straně spotřebitelů,
- míra efektivnosti, a to zejména hospodárnosti, s jakou konkrétní producent dokáže veřejný produkt zajistit.

Uživatelský poplatek je tedy součástí „ceny“ smíšeného veřejného produktu. Nepodmiňovací tvar tohoto vyjádření nevyklučuje nulovou hodnotu uživatelského poplatku. Vzhledem k tomu, že spotřebitelé zpravidla vnímají právě uživatelský poplatek jako spotřebitelskou cenu smíšeného veřejného produktu, má jistou vypovídací schopnost i jako quasicena tohoto produktu.

Samozřejmě, že uživatelský poplatek není z hlediska své konstrukce (tj. postupu stanovování i konečné úrovně, na níž je stanoven) totožný s cenou soukromého tržního produktu. Komparovatelnost výsledků finanční analýzy soukromých ziskových a municipálních neziskových firem deformuje pak např. skutečnost, že uživatelský poplatek - oproti spotřebitelské ceně soukromého produktu - zpravidla nekalkuluje přiměřený zisk.

Vedle toho je ale nutné si uvědomit opodstatněnost Weinbergova tvrzení² o rozporuplnosti nízké ceny: „Někdy nízká cena nebo dokonce nulová cena vzbuzuje podezření, že je poskytována nízká kvalita služeb. Nízká cena však většinou stimuluje vyšší užití služeb a může ve svých důsledcích vést dlouhodobě i k většímu zisku.“

² Weinberg, CH., Marketing Mix Decision Rules for Nonprofit Organisations, Jagdish Sheth, ed. Research in Marketing, Vol. 3, Greenwich conn., Jai Press, 1980 in Duben, R., Neziskový sektor v ekonomice a společnosti, Codex Bohemia, Praha 1996, str. 176

Zatímco část „ceny“ veřejného produktu je výsledkem složitého politického procesu vyjadřování preferencí, část „ceny“ veřejného produktu konstruovaná na bázi uživatelského poplatku bude představovat modifikovanou cenovou kalkulaci konkrétní municipální firmy.

Konstrukce uživatelského poplatku

Základním předpokladem toho, aby bylo vůbec možno stanovit uživatelský poplatek, je možnost - dostatečně přesného změření spotřeby jednotlivého uživatele. To je u čistých veřejných produktů nerealizovatelné, proto v dalším textu bude v souvislosti s úvahami nad konstrukcí uživatelského poplatku implicitně zaměřena pozornost na smíšený veřejný produkt.

Stanovený uživatelský poplatek by měl :

- odrážet snižující se marginální užitek spotřebitele smíšeného veřejného produktu,
- zohledňovat moment přetížení,
- brát v úvahu elasticitu poptávky po konkrétním produktu.
- neopomíjet tzv. důchodový efekt, který zachycuje pokles reálného důchodu s růstem uživatelského poplatku a naopak,
- odrážet tzv. substituční efekt, v němž je obsažena tendence zvýšení poptávky po substitutech při zvýšení uživatelského poplatku a naopak
- a v neposlední řadě zohledňovat tzv. distribuční efekt, který odráží realitu možné kombinace částečné úhrady smíšeného veřejného produktu a jeho částečného krytí z daňových výnosů.

Z předchozího textu je patrné, že stanovení uživatelského poplatku smíšeného veřejného produktu rozhodně není jednoznačně pozitivní, ekonomicky racionální řešení.

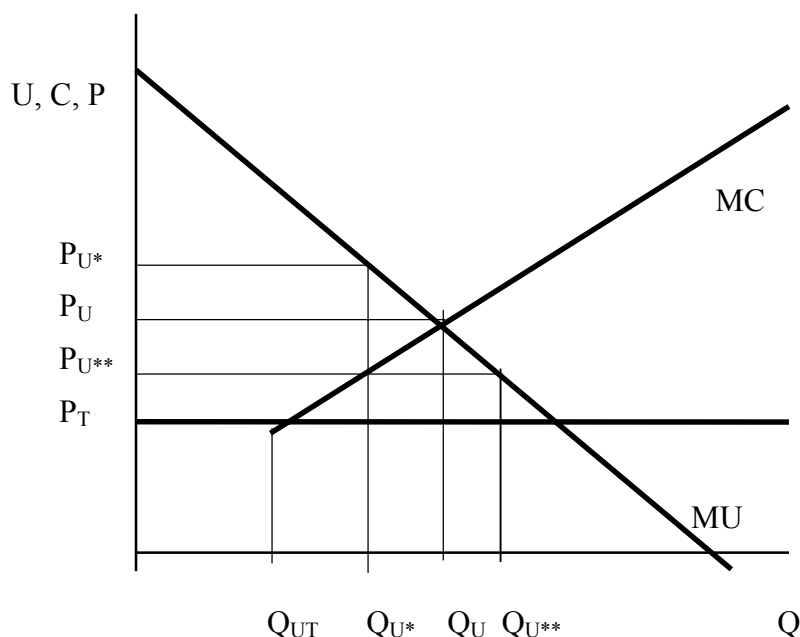
Lze říci, že takový případ - tj. situace, kdy je třeba uživatelský poplatek považovat za ekonomicky racionální prvek - nastává u veřejných produktů v důsledku efektu přetížení. Výše tohoto uživatelského poplatku má potom odpovídat nákladům vyvolaným přetížením, tím se spotřeba veřejného produktu dostane na žádoucí (z hlediska dostupných zdrojů akceptovatelnou) úroveň. (viz graf č. 1).

Východiskem budiž situace, kdy „cena“ veřejného produktu odpovídá podílu na vybraných daních na úrovni P_T , která odpovídá průměrným nákladům na veřejný produkt do rozsahu produkce Q_{UT} . Do této úrovně jsou marginální náklady produktu nulové. Při rozsahu vyšším než Q_{UT} se marginální náklady v důsledku přetížení zvyšují. Je racionální stanovit uživatelský poplatek. Jeho výše by se měla pokrývat marginální náklady, optimální by bylo, pokud by se rovnala průsečíku marginálních nákladů a marginálního užítku.

Pokud by totiž byl uživatelský poplatek stanoven na vyšší úrovni P_{U^*} , zbrzdila by se spotřeba produktu na úrovni Q_{U^*} . To by znamenalo, že by cena P_{U^*} překročila úroveň marginálních nákladů, takže by producent veřejného produktu dosahoval zisku.

Naopak - pokud by byl uživatelský poplatek stanoven nižší např. na úrovni $P_{U^{**}}$, pak by nepokryl marginální náklady vyvolané efektem přetížení a municipální firmě by chyběly zdroje krytí na tvorbu veřejného produktu v poptávaném množství $Q_{U^{**}}$

Graf č. 1: Stanovení uživatelského poplatku na pokrytí nákladů přetížení



V grafu č. 1 značí:

MU marginální užitek

MC marginální náklady jako důsledek efektu přetížení

P_i „cenu“ veřejného produktu, (přitom P_T je cena jako podíl z daňového výtoku, P_{U_i} zahrnuje kromě P_T i uživatelský poplatek)

Q_{U_i} poptávané, resp. spotřebovávané množství podle úrovně „ceny“ veřejného produktu

Pro konkrétní výpočet uživatelského poplatku veřejného produktu pak nabízejí k aplikaci známé metody rozpočetnictví a kalkulací.

Rozpočetnictví přitom napomáhá vytvoření celkového odhadovaného finančního plánu, stanovení cílů v tomto rozměru a posléze sledování jeho naplňování a řízení, např. prostřednictvím klasifikovaných odchylek.

Vedle toho kalkulace má bezprostřednější vztah ke stanovení uživatelského poplatku jednoho veřejného produktu (kalkulační jednotice), a to ať už v podobě kalkulace předběžné, či výsledné. Kalkulace se bude týkat většinou pouze nákladů (výchozí teze je neziskovost municipální firmy, kalkulace uživatelského poplatku do úrovně nákladů).

Podle druhu nákladů jsou tyto kalkulovány³:

- přímé náklady přímo, např. prostřednictvím norem spotřeby a ceny.

³ Specifické členění nákladů uvádějí N. Hanna a H.R. Dodge, když rozdělují náklady na ty, které závisí na rozsahu výroby a na ty, které závisí na varietě (tj. rozmanitosti) výroby. Uvádějí, že náklady první skupiny (závislé na rozsahu výroby) zpravidla klesají o 15-25 % na jednotku výkonu při zdvojnásobení objemu výroby, náklady druhé skupiny (závislé na varietě výroby) se zvyšují o 20-25 % s každým zdvojnásobením rozmanitosti produkce. Současně dodávají, že naznačený vývoj nákladů je odlišný u různých činností a v různých odvětvích. (Hanna N., Dodge H.R., Prancing, zásady a postupy tvorby cen, Management Press, Praha 1997, str. 15, 55)

- nepřímé, resp. režijní náklady buď dělením (kalkulace prostá, rozvinutá, s indexy) nebo přírážkově (pomocí režijní sazby, režijního koeficientu či procentní přírážky).

Jsou-li známy variabilní a fixní náklady, pak se nabízí využít dynamickou kalkulaci, která současně váže na míru využití produkčních kapacit.

V případě, že fixní náklady jsou vázány na značně diverzifikovanou produkci, je vhodné využít neúplnou kalkulaci nákladů, při níž se kalkulují přesně variabilní náklady a na pokrytí fixních nákladů je propočítáván tzv. krycí příspěvek.

Vztah uživatelského poplatku a spotřebitelského přebytku

Ačkoli hraje pochopitelně významnou roli rozdělení důchodů ve společnosti i při tržním prosazování efektivnosti, v neziskovém sektoru vystupuje tento faktor ještě intenzivněji. Není totiž možné rozhodovat o produktech a jejich rozsahu, které mají neziskové firmy zajišťovat, bez toho, že by bylo řešeno rozdělení důchodů ve společnosti, které de facto determinuje toto rozhodování o produktech. Politický proces vyjadřování preferencí lze rozdělit do dvou postupných kroků:

1. realizace „správného“ rozdělení důchodů na základě transferů,
2. rozhodnutí o alokaci zdrojů k zabezpečení veřejných produktů.

„Volba alokace také ovlivňuje rozdělení, takže nelze provádět korekční úpravy rozdělení důchodů nezávisle na volbě alokace. Přesto je oddělení obou funkcí při praktickém řešení nezbytné.“⁴

Navíc je patrné, že významnou roli při hodnocení „ceny“ veřejného produktu bude hrát i moment potenciálního spotřebitelského přebytku, který vzniká na straně spotřebitele veřejného produktu ve vazbě na jeho daňové zatížení (pokud nepřevyšuje míru jeho spotřeby veřejných produktů) a ve vazbě na konstrukci případného uživatelského poplatku.

Spotřebitelský přebytek tedy nastává v situaci, kdy výše placených daní a výše uživatelských poplatků nedosahuje hodnoty užítka plynoucího ze spotřeby veřejných produktů.

Předpokládejme, že spotřebitel spotřebovává množství veřejných produktů Q^* a že jeho subjektivní cena dosahuje úrovně P^* , potom v případě, že „cena“ veřejného produktu je stanovena na úrovni nižší, než je P^* , pak nastává u spotřebitele přebytek.

Naopak, pokud by byla „cena“ veřejného produktu stanovena na úrovni vyšší než P^* , pak by docházelo u spotřebitele-daňového poplatníka ke ztrátě.

V extrémním případě, kdy by spotřebitel nespoteboval žádný veřejný produkt, by jakákoli úroveň placených daní představovala jeho ztrátu a naopak, pokud bude spotřebovávat veřejné produkty, aniž by kdy platil daně či uživatelské poplatky, bude jím vnímaná subjektivní cena (užitek) veřejných produktů odpovídat v plném rozsahu spotřebitelskému přebytku v této oblasti.

Z hlediska subjektivního a bezprostředního vnímání spotřebitele užítka z veřejného produktu, přesněji smíšeného veřejného produktu lze oprávněně předpokládat, že je významnější právě uživatelský poplatek před podílem vybraných daní, kterými je tvorba veřejného produktu financována, neboť vybírané daně jsou ve vztahu k jednotlivým prvkům množiny veřejných produktů neadresné. Výše a konstrukce uživatelského poplatku může tedy rozhodujícím způsobem ovlivnit na jedné straně užitek, resp. spotřebitelský přebytek uživatele smíšeného veřejného produktu, na straně druhé bude výrazem úrovně efektivnosti hospodaření municipální firmy - producenta tohoto produktu.

⁴ Musgrave R.A., Musgraveová P.B., Veřejné finance v teorii a praxi, Management Press, Praha 1994, str. 67

Závěr

Určení - ať už jedno- či dvousložkové „ceny“⁵ veřejného produktu znamená vytváření prostředí, výchozích podmínek, v nichž bude naplňován požadavek efektivnosti tvorby a rozdělování veřejných produktů, a to jak z hlediska účelnosti, tak z hlediska hospodárnosti.

Municipální firmu by pochopitelně měla zajímat i úroveň kumulovaného spotřebitelského přebytku. Pokud k němu dochází, je i tato skutečnost výrazem efektivního ekonomického působení firmy při tvorbě a rozdělování veřejných produktů. Opačná situace zachycuje moment plýtvání, neefektivnosti vynakládání veřejných prostředků, které neslouží k uspokojování potřeb spotřebitelů na žádoucí úrovni.

Literatura:

Hanna, N., Dodge, H.R., Pricing, zásady a postupy tvorby cen, Management Press, Praha 1997

Kraft, J. Teorie ekonomie a její kvantifikovaná realita v české ekonomice, TU v Liberci, 1999

Musgrave R.A., Musgraveová P.B., Veřejné finance v teorii a praxi, Management Press, Praha 1994

Peková, J., Finance územní samosprávy, Victoria Publishing, Praha 1996

Stiglitz, J.E., Ekonomie veřejného sektoru, Grada, Praha 1997

Strecková, Y., Teorie veřejného sektoru, MU v Brně, 1998

Weinberg, CH., Marketing Mix Decision Rules for Nonprofit Organisations, Jagdish Sheth, ed. Research in Marketing, Vol. 3, Greenwich conn., Jai Press, 1980 in Duben, R., Neziskový sektor v ekonomice a společnosti, Codex Bohemia, Praha 1996

Kontaktní adresa:

Ing. Ivana Kraftová, CSc.

Katedra ekonomiky, financí a účetnictví

Fakulta ekonomicko-správní

Univerzita Pardubice

☎ (0042) 040-603 6559

e-mail: ivana.kraftova@upce.cz

Recenzoval: doc.PhDr.Vnislav Nováček,CSc., FaME VUT Zlín

⁵ Jednosložková cena představuje podíl veřejného produktu na vybraných daních, dvousložková cena je rozšířena o uživatelský poplatek.