

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

Telefon: 253 018 nebo 2110, linka 361

**Vedoucí redaktor: 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, CSFR

**Editor in Chief: Ivan Kočárník**

## OBSAH

- Ivan KOČÁRNÍK: Ke státním rozpočtům a záměrům finanční politiky na rok 1993 . 1
- Jiří KINKOR: Financování místních veřejných statků: daně, nebo poplatky? . . . . . 8
- Robert HOLMAN: Reálný devizový kurs, zákon jediné ceny a teorie parity kupní síly . . . . . 14
- Jaruše KRAUSEOVÁ: Likvidita českých podniků na počátku renesance tržní ekonomiky . . . . . 25
- Martin MANDEL: Neoklasická analýza exportních dotací prostřednictvím geometrického aparátu dílčí rovnováhy . . . . . 40

Uprostřed čísla:

R. A. MUSGRAVE—P. B. MUSGRAVEOVÁ: **Veřejné finance v teorii a praxi** (5. část): ss. 105—120

Všechny bibliografické údaje včetně údajů o **autorských právech** jsou uvedeny u prvního pokračování v č. 9/92 tohoto časopisu.

Publikováno po dohodě s vydavatelstvím McGraw-Hill, Inc.

## CONTENTS

- Ivan KOČÁRNÍK: State Budgets and Financial Policy Intentions in 1993 . . . . . 1
- Jiří KINKOR: Financing Local Public Goods: Taxes or User Charges? . . . . . 8
- Robert HOLMAN: Real Exchange Rate, Law of One Price, and Theory of Purchasing Power Parity . . . . . 14
- Jaruše KRAUSEOVÁ: Czech Firms Current Ratio at the Beginning of Market Economy Renovation . . . . . 25
- Martin MANDEL: Neo-Classical Analysis of Export Subsidies Using Geometrical Apparatus of Partial Equilibrium . . . . . 40

In the middle of this issue:

R. A. MUSGRAVE—P. B. MUSGRAVE: **Public Finance in Theory and Practice** (Part V): pp. 105—120

You can find all bibliographical data including **particulars on copyright** in part I of this series in No 9/92 of this journal.

Published by arrangement with McGraw-Hill, Inc.

# Financování místních veřejných statků: daně, nebo poplatky?

Jiří KINKOR\*

Reforma místních financí v České republice, jejíž první fáze se má uskutečnit souběžně s instalací nového daňového systému, přinese místním úřadům více autonomie a samozřejmě i odpovědnosti vůči obecnímu voličstvu. Argumenty, které hovoří ve prospěch decentralizace veřejné volby (lokalistní přístup), jsou bohatě popsány v literatuře, např. [King 1984]; proto zde jejich diskusi vynecháme.

Cílem této statě je normativní analýza volby mezi nástroji financování veřejných služeb na obecní úrovni, pokud je samozřejmě místní orgán k takové volbě zmocněn.

Teorie místních financí klasifikuje příjmy místních úřadů (abstrahujeme-li od příspěvků z fiskálního centra na výkon přenesené působnosti) takto:

- daně:
  - vlastní,
  - sdílené,
- místní poplatky,
- půjčky (komunální obligace),
- dotace.

Ačkoliv tato klasifikace naznačuje několik typů financování, z hlediska místního voliče-daňového poplatníka je relevantní jiné rozlišení financování:

- přímé (poplatky)<sup>1</sup>
- nepřímé (daně, resp. ostatní nástroje).

Občana tedy zajímá, zda poskytování daného statku zaplatí přímo, nebo zda bude přinucen přispívat prostřednictvím daní, a to i tehdy, když on sám nemá o tento statek zájem. Zajímá jej, zda o poskytování statku rozhodne volbou soukromou, či kolektivní. Z teorie veřejných statků víme, že rozlišení volby na soukromou a kolektivní se váže k typu statku, který je předmětem této volby, resp. spotřeby. Má-li statek vlastnost nerivality, může vzniknout problém „free riding“, pokud neexistuje možnost vyloučení jednotlivce ze spotřeby. Tržní proces

---

\* Ing. Jiří Kinkor, poradce ministra financí ČR

Příspěvek redakce obdržela 27. 10. 1992.

<sup>1</sup> Zde máme na mysli výhradně ty poplatky, které představují bezprostřední platbu za poskytované veřejné statky. Místní úřady inkasují i poplatky jiného druhu: např. poplatek ze psů nebo z prodeje alkoholických nápojů a tabákových výrobků. Tyto poplatky mají charakter spíše specifických daní, jejichž účelem je korekce externalit. Poplatky tohoto typu nejsou předmětem naší analýzy.

by nezajistil efektivní rozsah produkce daného statku. Takovou situaci lze řešit prostřednictvím kolektivní politické volby a daňového donucení. V případě, že u nerivalitního statku skutečně rozumný a jednoduchý způsob vyloučení neexistuje, nevzniká příliš prostoru pro diskusi o způsobu financování. Obecní zastupitelstvo musí poskytování takového statku hradit z výnosu daní. Toto je standardní metoda financování veřejného osvětlení, místní policie, údržby místních komunikací apod. Vybírání poplatků je v těchto případech nemyslitelné zejména proto, že nelze identifikovat, které osoby mají z těchto statků prospěch, a navíc technika výběru poplatků by byla neúnosně nákladná.

Místní úřady však poskytují i takové statky, které jsou sice nerivalitní, ale mechanismus vyloučení ze spotřeby je relativně jednoduchý a nenákladný (muzea, galerie, historické památky apod.). Máme zde obecně na mysli takové (nedělitelné) statky, u kterých jsou mezní náklady na provoz nulové, přičemž mezními náklady rozumíme ty, které provozovateli vzniknou zpřístupněním spotřeby každému dalšímu zájemci.<sup>2</sup> Jednoduché vyloučení u těchto statků lze provést tím, že se statek (prospěch z něho) zpřístupní jen osobám, které zaplatí účtovanou cenu (poplatek). Vzniká tím však situace, kdy se (nulové) mezní náklady nerovnájí (nenulové) ceně. Vyloučení je zde zdánlivě neefektivní, protože eliminace poplatku by zpřístupnila prospěch ze statku dalším osobám, které by byly jinak vyloučeny, a to při nezměněné úrovni celkových nákladů, resp. nulové úrovni mezních nákladů. King [King 1984] se v takovém případě přiklání k odstranění poplatku a jeho nahrazení daňovým financováním, které považuje za efektivní. V případě, že prospěch, který z poskytování takové služby plyne bezprostřednímu spotřebiteli (návštěvníkovi muzea, památky atd.), není jediným efektem, který se z této služby odvozuje, lze Kingem preferované daňové financování přijatelně zdůvodnit. Pokud totiž ze samotné existence statku vyplývají externí efekty pro širší okruh obyvatel, není přímé placení poplatkem (samo o sobě) adekvátní metodou financování, jak dále ukážeme.

Nezdá se však, že takový předpoklad je v Kingově analýze implicitně obsažen. Jeho závěr, že nerovnost mezních nákladů a ceny ukazuje na to, že poplatek je řešením neefektivním, by byl pravdivý pouze tehdy, pokud existuje alternativa, která je efektivnější. Za tu považuje zdanění. Pozornější analýza nám však ukáže, že tento závěr nemusí být obecně platný a že je třeba jej modifikovat.

Následující diskusi rozdělíme na dvě části. V první se budeme zabývat statky, o kterých budeme předpokládat, že nevyvolávají externalitu, v druhé části pak tento předpoklad opustíme.

## Ne čistě veřejně statky<sup>3</sup> při absenci externalit

Nelze popřít, že při účtování poplatků za poskytování daného statku vylučujeme část potenciálních spotřebitelů, u nichž náklad představovaný poplatkem převyšuje prospěch, který by ze spotřeby statku měli. Předpokládejme, že celkové náklady na poskytování statku jsou konstantní a nenulové (a mezní náklady jsou

<sup>2</sup> Mezní náklady nebudou zřejmě naprosto nezávislé na počtu návštěvníků. V rámci určitých intervalů počtu návštěvníků budou nulové a při přechodu k vyššímu intervalu budou jednorázově nenulové. Při velkých počtech návštěvníků může již docházet k jejich rivalitě ve spotřebě a pak se mezními náklady stává obětovaný prospěch (z důvodu zaplnění) již nevpuštěného dalšího zájemce. Pro analytickou jednoduchost se budeme pohybovat v rámci jednoho intervalu, ve kterém nehrozí rivalita a mezní náklady jsou nulové.

tudíž nulové). Podle charakteru poptávky po daném statku můžeme rozlišit několik situací, jak je zobrazuje *graf č. 1*.

Na svislé ose měříme výši poplatku  $P$ , zatímco vodorovná osa ukazuje počet spotřebitelů nedělitelného statku  $Q$ . Křivka  $DD$  označuje poptávku po nedělitelném statku. Křivka  $TC$  představuje celkové náklady, které je třeba pokrýt poplatky od spotřebitelů. Protože celkové náklady jsou konstantní, je v každém bodě křivky  $TC$  součin  $PQ$  stejný (stejný obsah plochy vytvořené souřadnicemi).<sup>4</sup>

Panel (a) ukazuje, že při žádné výši poplatku není počet spotřebitelů takový, aby se náklady pokryly. Při absenci externality se tudíž takový statek poskytovat nebude.

V případě (b) vidíme, že minimální výše poplatku je  $P_x$  a jeho zvyšováním dosahuje producent statku stále vyšších zisků. Takový statek je možné poskytovat soukromě. Za (celkem realistického) předpokladu, že provozovatel (příp. výrobce) má monopolní postavení, resp. že má takovou tržní sílu, která mu dovoluje prosadit vlastní cenu, má místní úřad na výběr: Je-li majitelem statku soukromá osoba, může, nebo nemusí místní úřad přikročit k cenové regulaci. Je-li obec sama majitelem, může stanovit poplatek ve výši  $P_x$  a poskytovat statek na neziskovém základě, nebo jej za poplatek vyšší poskytovat na ziskovém principu, ale pak není důvod ponechávat produkci ve veřejných rukou. Lze očekávat, že poskytování na neziskovém základě sice umožní místnímu úřadu snažší kontrolu nad statkem, včetně účtování nižších než monopolních poplatků, avšak vyvolá vyšší náklady na jeho poskytování ( $TC'$ ), takže poplatek se nebude blížit minimu dosažitelnému při soukromém poskytování ( $P_x$ ), ale bude vyšší ( $P_x'$ ).

Situace (c) se od předchozí liší jen tím, že existuje trhem determinovaná maximální výše poplatku, při které se poskytování statku ještě vyplácí. Při absenci regulace by soukromý majitel účtoval poplatek ve výši  $OB$ , protože právě v bodě  $C$  dosahuje nejvyššího zisku, vyjádřeného obdélníkem  $ABCD$ . Místní úřad zde stojí před volbou obdobnou případu (b). Lze snad ještě dodat, že výskyt situace (c) je daleko pravděpodobnější než vznik situace (b). Poptávka sice může být velmi neelastická, jako je tomu v případě (b), avšak od určité úrovně poplatku směrem výše bude mnohem citlivější a stane se elastickou.

Situace (d) je zřejmě vzácným případem: pouze jedna výše poplatku umožňuje statek poskytovat, a to na neziskovém základě. Za takových okolností jej dlouhodobě může poskytovat (vlastnit) jen veřejný sektor — obec.

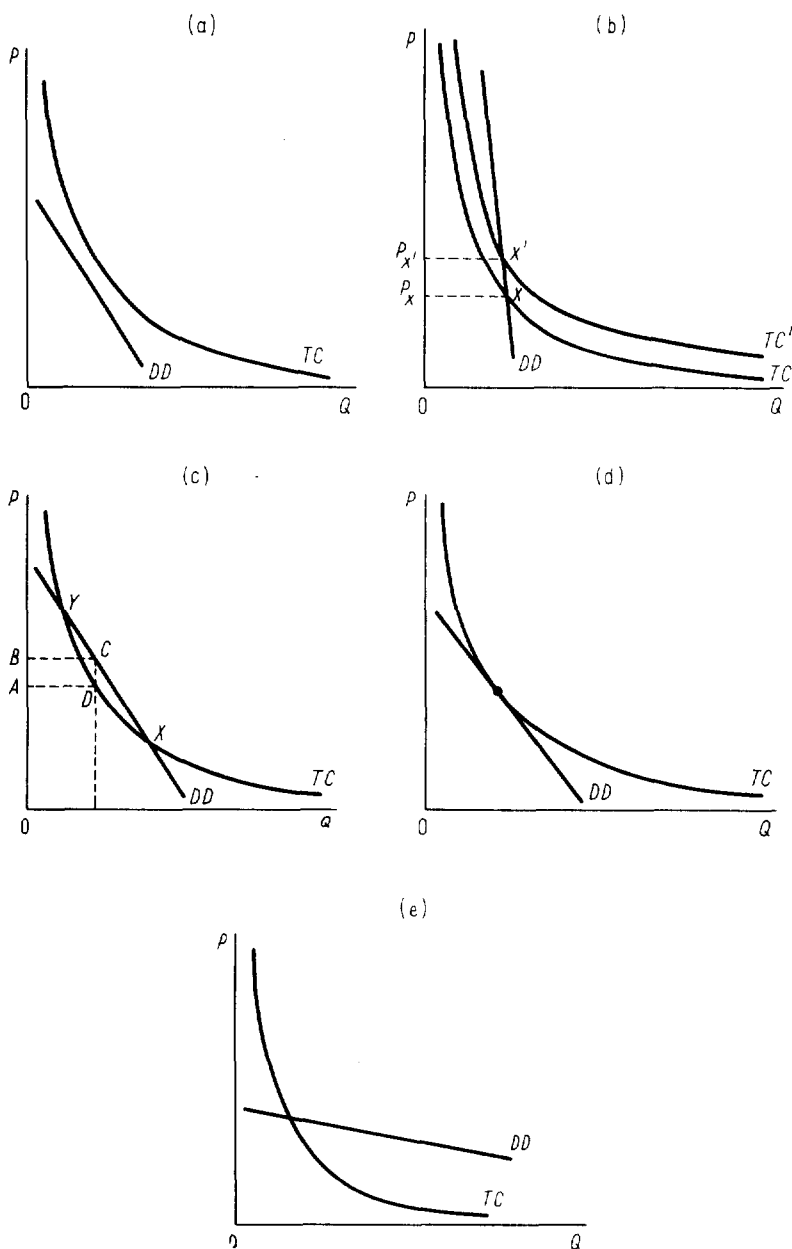
Panel (e) ukazuje situaci, kdy zájem o spotřebu statku vykazuje rychlejší růst, než je tempo snižování poplatku. V tom případě není důvod k regulaci a k zasahování obce do soukromého poskytování takového statku vůbec.

Modelové situace na grafu č. 1 asi nebudeme schopni v realitě identifikovat. Křivka poptávky bude mít pravděpodobně nelineární průběh, který by vytvořil bezpočet dalších možných situací. Panely (a)–(d) nicméně demonstrují, že účtováním poplatku vždy vyloučíme část potenciálních zájemců.

<sup>3</sup> Ne čistě veřejné statky definuje teorie jako ty statky, jejichž spotřeba je nerivalitní, ale zároveň je vylučitelná. Příkladem mohou být kabelová televize nebo kódované satelitní vysílání. Mohou je sledovat milióny lidí, aniž by si přitom nějak konkurovali, avšak jen tehdy, zaplatí-li účtovaný poplatek. Jinak jsou vyloučeni. Proto je možné provozovat tyto služby soukromě. V uvedeném případě se zřejmě nejedná o veřejné statky lokální. Vybral jsem je jednoduše proto, protože mě žádný lokální veřejný statek bez externalit nenapadl.

<sup>4</sup> Křivka  $TC$  je dána předpisem  $TC = PQ$ , resp.  $P = TC/Q$ . Protože  $TC$  je konstantní, má křivka charakter rovnoosé hyperboly.

Graf č. 1



Nesmíme však zapomenout, že ti spotřebitelé, kteří poplatek zaplatili, uhradili náklady na poskytování statku, a to prostřednictvím dobrovolného aktu směny. To, že ostatní byli vyloučeni, je naprosto přirozené. Nemohou mít přece zájem o takový přírůstek prospěchu (v podobě míry uspokojení), který je menší než míra oběti (v podobě poplatku) nutná pro jeho dosažení. V rámci soukromé volby není nikdo subjektem donucení. Směna se buď uskuteční, nebo nikoliv.

Co by se stalo, kdybychom v případě, kdy se statek poskytuje veřejně (je v majetku obce), hradily náklady pouze z daní? Zvýšili bychom užitek všech jeho spotřebitelů? Ano. Stačí to k tomu, abychom mohli tvrdit, že daňové financování je v případě nulových mezních nákladů efektivnější? Nikoliv. Musíme totiž vidět, že zvýšení prospěchu všech spotřebitelů by se uskutečnilo na úkor všech daňových poplatníků, o nichž nevíme, zda statek spotřebovávají. Kolektivní volbou sice obecný zájem o statek zjistíme, avšak daňové donucení se bude vztahovat i na ty poplatníky, kteří o statek zájem nemají. Změna poplatkového financování ve prospěch daňového tedy není v paretovském smyslu efektivní.<sup>5</sup>

## Ne čistě veřejné statky s externalitami

Abychom se více přiblížili realitě, uveďme konkrétní příklad z kategorie statků, o níž budeme hovořit v této části: muzeum. Zatímco z návštěvy muzea můžeme vyloučit ty zájemce, kteří nezaplatí účtovaný poplatek, sotva již můžeme vyloučit ty osoby, které odvozují prospěch již ze samotné existence takového statku. Máme tím na mysli občany města či větší komunity, kteří chodí kolem něj, mohou obdivovat jeho architekturu, považují jej za neoddelitelnou součást architektury a tradice města apod.

Tento efekt je typickou externalitou. Prospěch plyne i osobám, které nejsou bezprostředními účastníky směny, a probíhá bezplatně.

Grafické znázornění kombinace vnitřních a externích efektů tak, aby zapadalo do logiky grafu č. 1, není přehledně proveditelné, a proto zůstaneme u verbálního popisu.

Protože z prospěchu spojeného s externím efektem statku nelze nikoho vyloučit, navrhuje klasická teorie externalit použít daně jako nástroj internalizace efektu, čímž se má předejít jeho nedostatečnému poskytování či hrazení nákladů statku. Obecně bude tato metoda doplňkem poplatkového financování.

Poplatky není třeba vybírat tehdy, pokud by jejich výnos byl zanedbatelný vzhledem k „síle“ externality a pokud by internalizace externality (daňové financování) bez problémů uhradila celkové náklady na poskytování statku.

Pokud externí efekt není tak dominantní, lze kombinovat financování poplatkem s daňovým financováním, přičemž výše zdanění se určí tak, aby daňový výnos doplnil výnos z poplatku do výše celkových nákladů. To zřejmě zahrnuje i případ, kdy daňové financování nebude nutné vůbec (např. situace (e), příp. (c) na grafu č. 1).

Volba optimální kombinace poplatků a daní bude zřejmě do značné míry záviset na tom, jaká síla externality se projeví v procesu politické kolektivní volby. Budou-li z určitých pohnutek existovat zábrany pro projevení preferencí, může být velikost odhlasovaného daňového příspěvku podstatně menší, než jaká by odpovídala skutečné síle externího efektu.

Lze tedy shrnout, že význam poplatků v kombinovaném financování bude nepřímo úměrný nejen skutečné síle externality, ale i schopnosti místní politické reprezentace skutečnou sílu externality neprojevit.

<sup>5</sup> Paretoovsky efektivní je taková změna, která zvyšuje užitek alespoň jedné osoby, aniž by se přitom snížil užitek kterékoli jiné osoby.

## Závěr

Príspevek byl motivován zejména snahou o polemiku s tvrzením, že nulové mezní náklady při poskytování některých veřejných statků implikují přednost daňového financování před účtováním poplatků. Analýza ukázala, že tato kauzality je neplatná. Daňové financování lze někdy preferovat před poplatky, avšak ze zcela jiných důvodů.

Je samozřejmé, že kombinace poplatkového a daňového financování se neomezuje jen na veřejné statky. Místní autorita může zvažovat použití této kombinace např. i v případech soukromých statků s negativními externalitami (odvoz odpadků, požární ochrana apod.), kde by selhání (nezaplacení) poplatků mohlo způsobit realizaci těchto externalit.

## LITERATURA

KING, D. N.: *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*. London, Allen & Unwin 1984.

Local Government — Background material for the course on Local Government. OECD Multilateral Training Network, Budapest, 1.—4. 9. 1992.

OATES, W.E.: Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků. *Finance a úvěr*, 41, 1991, č. 6, ss. 261—277.

OWENS, Jeffrey: Zdaňování místních stupňů státní správy (1. a 2. část). *Finance a úvěr*, 41, č. 10, ss. 459—478, a č. 11, ss. 527—538.

## SUMMARY

### Financing Local Public Goods: Taxes or User Charges?

The paper brings a normative analysis of the local choice between two financing options. From consumer's point of view, local impure public goods can be financed through user charges and/or taxation. In the literature the latter has been suggested as an efficient and more appropriate solution in the case of goods with zero marginal cost.

However, closer examination reveals that this conclusion is subject to serious qualification. Namely, tax coercion, as an option for financing, is acceptable only when externality is involved. Otherwise, user charges should be viewed as preferable financing instrument.