Analýza fiskálního dopadu státního rozpočtu České republiky

Závěrečná výzkumná zpráva grantového projektu
č. 402/07/0823 financovaného GA ČR

Stanislav Klazar – Barbora Slintáková

Katedra veřejných financí
Fakulta financí a účetnictví
Vysoká škola ekonomická v Praze

Praha, leden 2009

Za konzultace ohledně statistických dat děkujeme panu RNDr. Jaromíru Kalmusovi z Českého statistického úřadu.

Obsah

Úvod 4

1. Mikrosimulační model fiskálního dopadu státního rozpočtu ČR pro rok 2004 6

1.1 Modelování daňové incidence 7

1.2 Modelování dopadu veřejných výdajů 11

2. Analýza dopadu státního rozpočtu ČR pro rok 2004 25

2.1 Měření efektivního daňového zatížení a efektivní míry užitku z výdajů 25

2.2 Analýza vlivu státního rozpočtu na nerovnost rozdělení příjmů 33

Závěr 37

Použitá literatura 41

Příloha 44

Úvod

Dopad (incidenci) daní nebo veřejných výdajů lze definovat jako rozdělení daňového břemene nebo veřejných výdajů, resp. užitků z nich, mezi konkrétní jedince, příp. domácnosti. Dopad daní nebo veřejných výdajů lze také definovat jako vliv zdanění nebo veřejných výdajů na rozdělení příjmů jedinců či domácností. V této souvislosti vyvstávají následující výzkumné otázky: Kdo a kolik na daních zaplatil? Jaký mu na druhou stranu plyne užitek z veřejných výdajů? Jaký je jeho čistý efekt z veřejného rozpočtu? Jak se po zdanění a přijetí užitků z veřejných výdajů změní jeho příjem? Působí veřejný rozpočet celkově progresivně, tj. snižuje nerovnost rozdělení příjmů jedinců? Zodpovědět na tyto otázky bylo cílem našeho výzkumu.

Obvykle se vliv na příjmy, resp. na jejich rozdělení, očekává od záměrných vládních aktivit, jejichž cílem je snížit nerovnost rozdělení ve smyslu přesunout příjmy od bohatších k chudším jedincům nebo zajistit přiměřené příjmy jedincům v nejnižších příjmových skupinách, příp. zabezpečit spotřebu určitých statků bez ohledu na koupěschopnou poptávku spotřebitelů. Nástroji používanými k dosahování redistribučních cílů vlády jsou jak daně (zejména osobní důchodová daň s progresivní sazbou), tak veřejné výdaje (především přímé peněžní transfery jedincům či domácnostem, ale také veřejné výdaje na produkci, resp. financování, statků, které jsou, především nízkopříjmovým, spotřebitelům poskytovány bezplatně nebo za tzv. uživatelský poplatek). Aby vláda mohla redistribuční funkci, kterou Tullock (1997) považuje za pravděpodobně nejdůležitější funkci moderní vlády, plnit, musí mít k dispozici finanční zdroj. Ten pro ni představují především daně, které v tomto případě budou uloženy na principu platební schopnosti, tudíž ve spojení s uvedenými výdaji lze redistribuční efekt od nich očekávat. Otázka pak je, zda k němu opravdu dochází, resp. jak je velký.

Lze vyslovit hypotézu, že ve svém důsledku mají i aktivity realizované v rámci tzv. alokační, příp. stabilizační, funkce vlády vliv na rozdělení příjmů. Významný vliv na nerovnost příjmů se předpokládá u statků zdravotní péče nebo vzdělávání (viz Tanzi, 2000), které jsou veřejně zabezpečované z důvodu selhání trhu jak v alokaci zdrojů, tak v rozdělení důchodů. Avšak statky zabezpečované v rámci tzv. alokační funkce mohou být financovány z daní, které jsou uloženy na principu prospěchu. V ideálním případě by se daně zaplacené poplatníky coby uživateli statků mohly rovnat užitku ze statků (poplatníci by byli ochotni zaplatit na daních tolik, kolik činí jejich užitek ze statků). Potom by zdanění a vynaložení výdajů rozdělení příjmů neovlivnilo. Je však zřejmě naivní domnívat se, že v reálném světě platí poplatníci na daních částky rovnající se užitkům z veřejně zabezpečovaných statků, které spotřebovávají. Podmínky pro zavedení daňových příspěvků na základě užitků, příp. alokace užitků podle zaplacených daní, jsou asi natolik nákladné, že jsou ve skutečnosti daně pro financování těchto statků uloženy také na principu platební schopnosti. Za určitých podmínek, kdy je důchod chápán jako prospěch z veřejného sektoru, se však užitek z veřejně poskytovaných statků (např. policie) může rovnat zaplacené dani, a to tehdy, je-li funkčně závislý na

důchodu stejně jako důchodová daň. Potom princip platební schopnosti i princip prospěchu vede ke stejnému efektu. Je však pravděpodobnější předpokládat neekvivalenci mezi daněmi (uloženými na principu platební schopnosti) a užitkem z výdajů. Nakonec, i pokud jsou daně uloženy na principu prospěchu, lze přesto vyslovit hypotézu, že se zaplacené částky nerovnají užitkům ze statků financovaných z těchto daní. Proto je-li mezi daněmi a výdaji účelová vazba alespoň na úrovni celého veřejného rozpočtu, pak čistý redistribuční efekt, tj. efekt po zdanění i po přijetí užitku z výdajů, může vypovídat o vlivu vlády lépe než oddělené (redistribuční) efekty související jen s vybranými daněmi nebo veřejnými výdaji.

Naše zkoumání je omezeno na daně, které jsou příjmem státního rozpočtu České republiky, a na výdaje státního rozpočtu. Za předpokladu, že z daní placených do rozpočtu v běžném roce, jsou financovány běžné výdaje, byly incidenční analýze podrobeny jen běžné výdaje státního rozpočtu. Rok 2004 byl zvolen zejména z důvodu komplikovanějšího odhadu dopadu daně z příjmů fyzických osob v následujících letech např. kvůli zavedení společného zdanění manželů. Na druhé straně, v roce 2004 se udály významné změny, především vstup ČR do EU, které ovlivnily jak výdajovou, tak příjmovou stranu veřejných rozpočtů. Proto nelze výsledky naší analýzy mechanicky zobecnit nebo vztáhnout k jinému období. Nicméně, použitou metodu modelování dopadu je možné s určitými modifikacemi použít i pro jiné období než rok 2004.

V první fázi jsme modelovali dopad neboli rozdělení břemene daní plynoucích do státního rozpočtu a užitků z výdajů státního rozpočtu vynaložených ve prospěch českých občanů. Jako vhodná metoda pro identifikaci daňových poplatníků, resp. příjemců užitků, a pro kvantifikaci zaplacených daní a přijatých užitků bylo zvoleno mikrosimulační modelování (viz kapitolu první).

V další fázi výzkumu jsme změřili efektivní daňové zatížení domácností a efektivní míru užitku z výdajů státního rozpočtu, resp. čistý efekt státního rozpočtu jako podíl daní, užitku či rozdílu mezi nimi na tržních hrubých příjmech domácností. Na základě analýzy průměrných hodnot daných ukazatelů dopadu pro jednotlivé příjmové skupiny domácností byla zjištěna progresivita státního rozpočtu. Kromě toho byla progresivita měřena pomocí standardní metody měření nerovnosti rozdělení příjmů (viz kapitolu druhou).

1. Mikrosimulační model fiskálního dopadu státního rozpočtu ČR pro rok 2004

K odhadu dopadu daní a výdajů jsme použili techniku mikrosimulačního modelování, které simuluje projev ekonomických jevů na mikroúrovni. Na rozdíl od jiných technik, např. využití agregovaných dat nebo metody založené na typových domácnostech, je její výhodou, že zohledňuje heterogenitu zkoumaného vzorku analyzovaných jednotek, což je zvlášť výhodné, když analyzovaný jev závisí na řadě proměnných, které v populaci nabývají velkého množství hodnot.[1] Jak uvádí Hardingová (1993), mikrosimulační modely byly (jsou) používány i pro analýzu dopadu hospodářské politiky, včetně politiky daňové, nebo pro analýzu vlivu daní nebo transferů na rozdělení příjmů.[2]

Náš mikrosimulační model je založen na vzorku asi 3 000 domácností Statistiky rodinných účtů (SRÚ), kterou provádí Český statistický úřad (ČSÚ) a kterou, přestože nejde o striktně reprezentativní vzorek domácností, považujeme za nejvhodnější dostupnou databázi mikrodat pro účely našeho výzkumu. Z důvodu, že šetřenou jednotkou ve SRÚ je domácnost, je jednotkou naší analýzy domácnost, což účelu analýzy tzv. ročního dopadu vyhovuje, neboť blahobyt jedinců je ovlivněn příjmy dalších jedinců, zejména těch, kteří s ním tvoří domácnost.[3]

SRÚ obsahuje mikrodata o příjmech, výdajích a celé řadě sociálně-ekonomických charakteristik domácností nebo jejich členů. Domácnosti jsou do statistického šetření vybírány záměrným kvótním výběrem a výběrový soubor není přepočítáván na celou populaci. A ani my jsme data ČSÚ pro účely našeho modelování nijak neupravovali, např. vzorek jsme nepřevažovali, nedoplňovali jsme chybějící údaje apod. Tak pro nás soubor domácností SRÚ charakterizovaných svými příjmy, výdaji a různými charakteristikami např. o ekonomické aktivitě nebo bydlení představoval model české populace v r. 2004.

Podstatou modelování je na jednotlivé domácnosti ve vzorku aplikovat pravidla výpočtu daní nebo transferů z veřejného rozpočtu nebo simulovat použití veřejně financovaných statků domácnostmi na základě znalosti daňového systému a alokace veřejných výdajů. Výsledkem simulace jsou nové proměnné v souboru dat domácností SRÚ, a to pro jednotlivé daně, které na domácnosti dopadají, a pro jednotlivé kategorie výdajů, ze kterých domácnosti mají užitek. Tyto nové proměnné jsou pak využity v požadované analýze. My jsme modelované proměnné použili jednak pro odhad daňového zatížení a odhad užitku z veřejných výdajů, potažmo pro odhad tzv. čistého efektu státního rozpočtu, jednak pro měření progresivity státního rozpočtu. Model lze však použít např. i pro odhadování

---

[1] Podrobněji o přístupech k analýze dopadu daní ze spotřeby, vč. mikrosimulačního modelování, viz (Svátková a kol., 2007).

[2] Hardingová (1993) popisuje genezi simulování chování individuálních jednotek rozhodování (zejména jedinců nebo domácností) a jednotlivé přístupy k modelování, zejména vlastní dynamický mikrosimulační model pro analýzu rozdělení celoživotních příjmů.

[3] Naproti tomu jednotkou analýzy tzv. celoživotního dopadu veřejného rozpočtu by měl být jedinec.

dopadů změn v daňové politice nebo ve vybraných výdajových programech, a to tak že by se měnily parametry výpočtu daní nebo pravidla pro alokaci veřejných výdajů. Je však třeba upozornit, že náš model je statický, tzn. že se v modelu mění pouze předpoklady o výpočtu daní nebo užitku z výdajů a nejsou zohledněny změny v chování domácností vyvolané změnami v daních nebo výdajích. Navíc, pro praktickou hospodářskou politiku je žádoucí mít k dispozici odhady důsledků, které změny v politice vyvolají v budoucnu – pro takový případ by bylo nutné komplikovaněji model modifikovat s přihlédnutím k vývoji chování a charakteristik domácností v čase.

1.1 Modelování daňové incidence

Daňové břemeno domácností, které bylo modelováno, se skládá z důchodových daní a z daní ze spotřeby, jejichž výnos je sdílen mezi veřejnými rozpočty ČR.[4] Proto bylo nutné při kalkulaci daňového břemene přihlédnout k rozpočtovému určení výnosu těchto daní. Součástí daňového břemene je i pojistné na sociální zabezpečení, které je příjmem státního rozpočtu ČR v plné výši a které má do jisté míry specifické postavení: pojistné plyne na zvláštní účet a je možné ho použít pouze na výplatu dávek sociálního zabezpečení. Tím je de facto odděleno od ostatních příjmů státního rozpočtu, což ale nemá vliv na naši analýzu. Pojistné je placeno zaměstnanci, jejich zaměstnavateli a osobami samostatně výdělečně činnými (OSVČ). Dopad daní majetkových a cla, které jsou také daňovými příjmy státního rozpočtu, modelován nebyl. Důchodové daně, daně ze spotřeby a pojistné na sociální zabezpečení tvoří cca 90 % z celkových příjmů státního rozpočtu za rok 2004.

Statistika rodinných účtů umožňuje u jednotlivých domácností přímo sledovat zaplacenou daň z příjmů fyzických osob a pojistné placené zaměstnancem a OSVČ. Z dostupných dat lze snadno odvodit i pojistné odváděné zaměstnavatelem: pojistné placené zaměstnancem se vynásobí poměrem 26/8, což byly sazby pojistného pro zaměstnavatele a zaměstnance v r. 2004. Proto nebylo zapotřebí dopad daně z příjmů a pojistného speciálně modelovat.

Kvalita odhadu daně a pojistného ve SRÚ je někdy v literatuře diskutována a podrobována kritice. Na příklad Pavel a Vítek (2005) pomocí přepočtu na celou populaci došli k závěru, že daň z příjmů fyzických osob je ve SRÚ podhodnocena. My jsme kvalitu statistických dat zhodnotili na modelových domácnostech ze SRÚ v pilotních studiích a nevyvodili jsme závěr, že by bylo nutné data SRÚ upravovat. Zdá se totiž, že přepočet výsledků ze SRÚ na celou populaci použitý v některých studiích nemusí být zcela korektní a ani není samotnými odborníky z ČSÚ doporučován. Podrobnější analýza tohoto problému je sice nad rámec naší studie, ale lze tvrdit, že systematické podhodnocení nemusí významně ovlivnit výsledky redistribuční analýzy založené na globálních mírách nerovnosti (viz

[4] Do státního rozpočtu plynulo v r. 2004 71 % výnosu důchodových daní, 77 % výnosu z daně z přidané hodnoty a 86 % výnosu z daní spotřebních (zdroj dat: Vládní finanční statistika 2004. Table A - Revenue and Grants [on-line]. MF ČR. Dostupné na http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vlad_fin_stat.html [cit. 14.3.2008].

kapitolu 2.2), protože pokud je zkreslení (relativně) rovnoměrně rozloženo mezi respondenty (tj. podíl odchylky a příjmu domácnosti je konstantní), pak nemá vliv na nerovnost. Samozřejmě že by to ale ovlivnilo analýzy bodů zvratu.[5]

Jinak tomu však bylo u daně z příjmů právnických osob (korporátní daň – dále označena jako DPPO), která je statutárně uložena na právnické osoby a nemůže být ve SRÚ (ani jiné statistice, která sleduje příjmy a výdaje jedinců nebo domácností) zachycena. Protože se však většina ekonomů shoduje na tom, že konečnými poplatníky této daně jsou fyzické osoby, resp. domácnosti, je korektní DPPO do daňového břemene domácností zahrnout.

Problematika dopadu DPPO je velmi komplexní a názory ekonomů na ni jsou velmi rozdílné. Snad jediné, v čem mezi nimi panuje shoda, je, že v konečném důsledku nemůže být DPPO nesena příslušnou korporací jako právnickou osobou či institucí, ale jen a pouze osobami fyzickými, a to ve formě snížení výnosu z vlastnictví kapitálu či práce nebo ve formě zvýšení ceny produkce. Právě proto, že okruh kandidátů, na které DPPO potenciálně dopadá, je tak široký, jsou jak výsledky empirických analýz, tak výsledky čistě teoretických modelů spíše velmi hrubými odhady. Navíc, nejsou příliš robustní, neboť jsou výrazně ovlivněny přijatými předpoklady. Další komplikací odhadu je, že na rozdíl od jiných daní není dopad DPPO primárně omezen na zemi, ve které byla daň uložena, ale je nutné ho analyzovat v mezinárodních souvislostech v závislosti na tom, nakolik je mobilní vlastnictví kapitálu / korporací.

Průkopnickou prací v této oblasti je studie Harbergera (1962) představující model dopadu daně v kontextu všeobecné rovnováhy. Původní předpoklady modelu, které shrnuje např. Auerbach (2005), vedly k závěrům, že DPPO je nesena výlučně vlastníky kapitálu, a to nejen vlastníky kapitálu v sektoru zdaněném, ale i vlastníky kapitálu v sektorech ostatních, kde daň uvalena není. O tři desetiletí později Harberger (1995) předpoklady modelu přehodnocuje a dospívá k tomu, že DPPO je plně přesunuta do mezd. Vychází přitom z upraveného předpokladu o otevřenosti ekonomiky. Konstatuje, že „otevřenost ekonomiky je základním faktorem analýzy dopadu DPPO.“ Nedávné komplexní analýzy pro USA dospěly k obdobným závěrům.[6] Harbergerův model byl postupně modifikován tak, aby jeho předpoklady více odpovídaly měnícím se ekonomických podmínkám a v současné době je jedním z nejpoužívanějších nástrojů v sofistikovanějších analýzách dopadu.[7]

„Účetní“ pohled na problematiku dopadu daně použil např. Murphy (2008), který argumentuje na základě analýzy manažerských smluv a dochází k závěru, že snížení (sazby) korporátní daně vede především ke zvýšení odměn vrcholového managementu a vesměs se nedotkne výnosu investorů,

---

[5] Jinou cestou by bylo provádět statistické šetření v domácnostech tak, aby se kvalita odpovědí respondentů zvýšila, aniž by tím výrazně vzrostly náklady šetření - viz např. (Klazar, Slintáková, 2005).

[6] Viz (Randolph, 2006) nebo (Felix, 2007).

[7] Přehled vývoje Harbergerova modelu viz např. v (Auerbach, 2005).

akcionářů. Alternativní postup analýzy dopadu DPPO zvolil Pechman (1987), který představil různé scénáře dopadu daně se svým expertním odhadem pravděpodobnosti výskytu jednotlivých scénářů. Variantně předpokládal dopady jak na akcionáře, tak na spotřebitele.

Složitost a z ní vyplývající nedostatečná věrohodnost výsledků analýz dopadu DPPO vede k tomu, že se někdy dopad DPPO ignoruje.[8] Abstrahovat od DPPO v naší analýze by však nebylo obhajitelné. Nicméně, empirický charakter naší práce neumožnil podrobnější analýzu přesunu a dopadu DPPO, proto jsme zvolili předpoklad, že dopad DPPO v ČR je lineární, tzn. že efektivní míra zdanění je pro všechny domácnosti konstantní. K takovému závěru došel např. Pechman (1987), kdy v konečném důsledku zprůměrovaný dopad jednotlivých scénářů tuto hypotézu nevylučuje.

Přiřazení efektivní míry zdanění k jednotlivým domácnostem ve vzorku SRÚ probíhalo následovně. Protože za nejpřesnější považujeme odhad dopadu daně z přidané hodnoty (viz dále), vzali jsme za základ pro odvození celkové výše DPPO, která by měla být přiřazena domácnostem SRU, celkovou výši přiřazené daně z přidané hodnoty (DPH). Dále, předpokládali jsme, že relativní podíly mezi daněmi z příjmů vč. pojistného nebo daněmi ze spotřeby placenými na makro úrovni a daněmi placenými domácnostmi ve SRÚ jsou stejné. Podíl celkového výnosu DPPO ku výnosu DPH je 0,66, proto se v modelu celkově alokovaná DPPO rovná 66 % z celkově přiřazené DPH. Z celkové výše DPPO pak byla každé domácnosti rovnoměrně přiřazena částka podle jejího příjmu tak, aby dopad DPPO byl lineární.

Podstatnou část celkového daňového zatížení domácností tvoří daň z přidané hodnoty.[9] Za určitých předpokladů (např. že domácnosti nakupují u plátců DPH) je suma přidaných hodnot právě rovna velikosti spotřeby v cenách bez DPH. Detailní poznání spotřeby domácnosti pak umožňuje věrohodné přiřazení její daňové povinnosti. SRÚ poskytuje velmi podrobné informace o spotřebitelském chování domácností, které jsou vhodné ke konstrukci daňového zatížení domácností.

Daňové břemeno bylo modelováno následovně. Každému tzv. statistickému znaku, který reprezentuje skupinu zboží nebo služeb určených dle účelu použití, byla přiřazena míra zdanění podle příslušné legislativy DPH.[10] Součin míry zdanění a velikosti statistického znaku v Kč je dílčí daní z přidané hodnoty pro daný statistický znak. Celkové zatížení DPH individuální domácnosti je pak dáno součtem dílčích daní pro jednotlivé statistické znaky. Lze psát, že daň z přidané hodnoty $\mathbf{T_i}$ v roce 2004 pro danou domácnost **i** je

[8] Viz (Auerbach, 2005).

[9] V naší analýze jsme použili mikrosimulační model pro dopad daní ze spotřeby odvozený Svátkovou a kol. (2007).

[10] Statistický znak je nejnižší kategorií klasifikace příjmů a výdajů domácností používané ve SRÚ.

$$\mathbf{T_{i(2004)}} = \sum_{n=1}^{N} SCI_{ni} * t_n / (t_n + 100),$$

kde $\mathbf{SCI_{ni}}$ jsou spotřební výdaje v cenách vč. DPH domácnosti **i** na zboží nebo služby zahrnuté do statistického znaku **n** a $\mathbf{t_n}$ (v %) je míra zdanění přiřazená statistickému znaku **n**.

Dostupná data umožnila efektivně spočítat daň z cigaret (abstrahovalo se od jiných tabákových výrobků), piva, vína, lihovin a pohonných hmot. Daňové břemeno pro spotřební daně bylo definováno a propočteno analogicky jako u DPH s tím rozdílem, že navíc bylo nutné přepočítat sazby jednotkové, které se u spotřebních daní převážně používají, na sazby ad valorem, které je třeba použít, jsou-li známy výdaje v Kč, které domácnosti za vybrané výrobky utratily. Odlišnost konstrukce spotřebních daní od konstrukce DPH dále vyžadovala určitý přepočet výsledné kalkulované daně. Výše uvedený postup u DPH je totiž nedokonalý v tom, že by se abstrahovalo od spotřební daně zaplacené jinde než při finální spotřebě vybraných výrobků. Na příklad, domácnosti platí daň z minerálních olejů jak v ceně benzínu, který kupují pro provoz vlastních dopravních prostředků, tak v ceně za dopravní služby. Avšak výši spotřební daně zaplacené dopravcem, i když za předpokladu přesunu této daně na spotřebitele je logické, že v ceně dopravní služby tato daň je, jsme nebyli schopni přesně odvodit.

Na rozdíl od DPH, kdy se výsledná celková daň odvozuje od finální spotřeby vyjádřené peněžně neboli kdy jediným kanálem, kterým na domácnosti daň dopadá, je právě cena produkce, kterou domácnosti spotřebovávají, spotřební daně mohou na domácnosti dopadat navíc také prostřednictvím zvýšené ceny statků finální spotřeby, které samy o sobě nejsou vybranými výrobky, a tedy nepodléhají spotřební dani. Tento problém u DPH nenastává, protože tam je daň funkcí přidané hodnoty, která není odvislá od způsobu zpracování a pozice ve výrobním řetězci, kde je daň uvalena. Skrytou spotřební daň můžeme ale teoreticky nalézt v každé položce spotřeby, protože nenajdeme produkt, který by ve svých nákladech neobsahoval určitou formu kompenzace dopravních a jiných nákladů, ovlivněných zdaněním převážně pohonných hmot. Definice statistických znaků pro účely podrobnější analýzy dopadu spotřebních daní je však nedostatečně podrobná. Pro takovou analýzu by bylo třeba znát navíc spotřebu pohonných hmot na délkovou jednotku a jízdní cenu za délkovou jednotku, což při pilotním zkoumání bylo spojeno s významnými problémy. Oproti tomu odhad výše DPH ve výdajích na statistické znaky, které zahrnují statky, jejichž náklady obsahují i skrytou spotřební daň, žádný významný problém nečinil.

Námi odvozená souhrnná DPH pro všechny domácnosti ve SRÚ byla 4,6-krát větší než souhrnné spotřební daně. Přitom výnos DPH je makroekonomicky pouze přibližně 2-krát větší než výnos spotřebních daní. Tento nesoulad je zřejmě způsoben podhodnocením spotřebních daní (té skryté části daní) vyplývajícím z námi použitého mikrosimulačního modelu, i když částečně ho můžeme připsat na vrub také ne zcela 100% reprezentativnosti výběru respondentů ve SRÚ.

Uvedený nedostatek jsme se pokusili alespoň částečně napravit tím, že jsme uměle navýšili celkově přiřazené spotřební daně koeficientem 2,38, aby byla dodržena relace z makroekonomických údajů.[11] Celkově zaplacená daň domácnostmi tak lépe odpovídá skutečnosti a analýza dopadu je tím přesnější. Problémem ale zůstává, jak tuto uměle připočtenou částku daně, která se „skryla“ mikrosimulačnímu modelu, rozdělit mezi domácnosti. Řešení tohoto problému by si zasloužilo podrobnější analýzu založenou na studiu statistických znaků, ve kterých je spotřební daň skryta. To však výrazně překračuje zaměření této analýzy. Navíc, bohužel se zdá, že stávající definice statistických znaků neumožňují učinit relevantní závěry o redistribučním dopadu skryté spotřební daně. Proto jsme zvolili postup, kdy jsme u každé domácnosti navýšili míru zdanění spotřebními daněmi koeficientem 2,38, a to za předpokladu, že rozdělení skryté spotřební daně je stejné jako rozdělení daně odhadnuté pomocí mikrosimulačního modelu.[12]

1.2 Modelování dopadu veřejných výdajů

Pro modelování dopadu výdajů státního rozpočtu byl pro účely tohoto výzkumu zvolen přístup „v čí prospěch jsou výdaje vynakládány“, resp. přístup „analýzy incidence užitku“. Základními principy tohoto přístupu jsou identifikovat efektivního příjemce užitku z veřejných výdajů a odvodit jeho užitek od hodnoty veřejných výdajů bez ohledu na jeho subjektivní ocenění užitku.[13]

Za efektivního příjemce užitku z veřejných výdajů je označen jedinec, ve prospěch kterého jsou obecně realizovány vládní politiky, konkrétně pak např. poskytovány statky nebo transfery financované z veřejných výdajů. Často to není subjekt, kterému prostředky z veřejného rozpočtu plynou přímo. Podle tzv. „cash-flow“ přístupu by příjemci užitku z veřených výdajů byly subjekty, které přímo obdrží peněžní prostředky z veřejného rozpočtu, resp. od orgánu veřejné správy, který s veřejnými prostředky hospodaří – obecně by to byli dodavatelé vstupů potřebných k produkci veřejně poskytovaných statků (tj. např. zaměstnanci, prodejci počítačů atd.) nebo producenti dotovaných statků (např. soukromé firmy nebo neziskové organizace). Avšak jak trefně poznamenávají Chamberlain a Prante (2007), účelem výběru daní a realizace veřejných politik není primárně zaměstnávat lidi nebo nakupovat počítače. Cílem vlády je poskytovat služby svým občanům. Proto je pro incidenční analýzu místo „cash-flow“ přístupu, který klade důraz na vstupy, vhodnější

[11] Pokud je podíl DPH/SD na makro úrovni roven 1,95 a na mikro úrovni (tj. na úrovni našeho modelu) 4,64, pak za předpokladu vyšší přesnosti odhadu DPH je koeficient **k**, kterým násobíme celkové spotřební daně, roven 4,64/1,95 = 2,38. Tak bude docíleno shody s makroekonomickou relací.

[12] Další variantou je přiřadit skrytou daň tak, aby neovlivnila celkový redistribuční efekt, tzn. přiřadit ji rovnoměrně mezi domácnosti podle jejich příjmu, což je předmětem dalšího výzkumu.

[13] Podrobněji popisují uvedený přístup např. De Wulf (1981), Demery (2000) nebo Chamberlain a Prante (2007).

přístup „efektivního dopadu na uživatele statků“ neboli přístup, který akcentuje výstupy vládní činnosti.[14]

Podle druhého principu zvolené metodologie dopadu je užitek z veřejných výdajů roven výdajům, tzn. v případě veřejného zabezpečování statků nákladům produkce financovaným z rozpočtu. Tzv. nákladový přístup k měření užitku je alternativou k tzv. behaviorálnímu přístupu podle Aarona a McGuirea (1970), kdy je užitek oceněn uživateli veřejně financovaných statků. Hodnota užitku je určena subjektivně, tzn. že od stejné výše veřejného výdaje mohou různí jedinci odvozovat různě hodnotné užitky.[15] Naproti tomu nákladová metoda přiřazuje příjemcům přímo hodnotu veřejného výdaje, a tak se může stát, že jedincům, kteří si cení určitého veřejně zabezpečovaného statku různě, je přiřazen stejný užitek (za předpokladu stejných produkčních nákladů na uživatele statku), což nemusí být teoreticky zcela korektní. Navíc, užitek odvozený od nákladů produkce může být zkreslený v případě neefektivního veřejného poskytování statků.[16] Užitek z veřejných výdajů by mohl být měřen i na základě změn v cenách produktů a produkčních faktorů v ekonomice vyvolaných vynaložením veřejných výdajů (např. dotace producentům ovlivňují ceny jejich produkce). Takový přístup by však vyžadoval simulaci stavu v ekonomice bez vládních zásahů, tj. odhad cen statků nebo výrobních faktorů (mezd) bez vlivu veřejných výdajů.[17]

Chamberlain a Prante (2007) argumentují ve prospěch nákladové metody tak, že je konzistentní, na rozdíl od užitkové metody, s metodou měření daňového břemene v analýze daňové incidence. Daňové břemeno nesené poplatníkem se neměří jako užitek ze statků, kterých se poplatník musí vzdát v důsledku snížení disponibilního důchodu, ale vyjadřuje se jako nominální peněžní hodnota odvedené daně. Nebylo by korektní v analýze celkového fiskálního dopadu používat dvě metody měření užitku pro jednotlivé strany veřejného rozpočtu. Navíc, nákladovou metodu lze snadněji aplikovat v empirickém výzkumu, neboť nevyžaduje data o užitcích nebo preferencích jedinců ohledně spotřeby veřejně financovaných statků, která jsou obvykle nedostupná.

Na základě výše uvedených obecných principů byl pro účely našeho výzkumu navržen konkrétní postup modelování dopadu výdajů státního rozpočtu. V modelu se předpokládá, že výdaje státního rozpočtu jsou vynakládány účelově buď na poskytování rozmanitých statků, příp. na podporu jejich produkce, nebo na různé transfery. Pro určení statků nebo transferů financovaných z výdajů státního rozpočtu bylo využito primárně odvětvového (funkčního) členění podle rozpočtové skladby. K rozklíčování výdajů však přispělo i třídění druhové (tak byly např. určeny výdaje převedené

---

[14] Zejména pro dopad sociálních transferů lze použít s úspěchem i „cash-flow“ přístup, neboť v tomto případě je příjemce prostředků z veřejného rozpočtu zároveň i příjemce užitku.

[15] Různé přístupy k měření užitku (např. na základě ochoty zaplatit za spotřebu statku) rozebírají např. Ebert a Tillmann (2006).

[16] Např. náklady na produkci statku mohou být vyšší, než je jejich efektivní úroveň – viz např. (Niskanen, 1994).

[17] Viz (De Wulf, 1981).

do rezervního fondu, odlišeny dotace různým typům organizací od výdajů na chod organizačních složek státu atd.) a odpovědnostní, a to pro identifikaci správců kapitol státního rozpočtu, v rámci kterých byly určité výdaje vynaloženy; jejich informační zdroje byly pak mj. použity pro formulaci incidenčních předpokladů (viz dále).

Údaje o výdajích státního rozpočtu byly čerpány z Automatizovaného rozpočtového informačního systému (ARIS);[18] pro práci s výdaji byl použit výkaz, ve kterém jsou výdaje tříděny maximálně podrobně, a to až do úrovně paragrafů (tj. nejnižší úroveň odvětvového třídění výdajů podle rozpočtové skladby) a zároveň až na úroveň položek (tj. nejnižší úroveň druhového třídění výdajů podle rozpočtové skladby).[19] Je třeba přiznat, že rozpočtová skladba není pro analytické účely nejvhodnější nástroj. Na příklad na rozpory v obsahu paragrafů rozpočtové skladby v rezortu obrany upozorňuje Pernica (2007). Náš výzkum ukázal, že ne vždy je jednoduché porozumět obsahu jednotlivých „výdajových paragrafů“ (např. paragrafu „ostatní výdaje“), ne vždy je zřejmé, kolik prostředků zahrnutých do určitého „výdajového paragrafu“ bylo vynaloženo na ten či onen statek. Často bylo nutné pátrat v dalších dokumentech nebo přímo u kompetentních orgánů veřejné správy, nota bene konkrétních úředníků, po tom, co který paragraf „skrývá“, na jaký statek či transfer přesně bylo vydáno kolik prostředků apod.[20]

Ke každému paragrafu výdajů je možné určit, jaký statek nebo transfer je z něj financován. Protože by nebylo efektivní modelovat dopad užitku pro každý „výdajový paragraf“ (neboť ze státního rozpočtu je financováno velmi široké spektrum statků a transferů), byly jednotlivé paragrafy, příp. i výdaje na vyšších úrovních třídění, seskupeny na základě jejich účelu a společných charakteristik spotřebitelů statků nebo příjemců transferů, resp. podle možností modelovat dopad. Tak byly uměle vytvořeny jakési kompozitní statky či transfery. Následně byly spočteny částky výdajů odpovídající jednotlivým kompozitním statkům či transferům (neboli seskupením „výdajových paragrafů“).[21] Tyto částky zahrnují v některých případech nejen výdaje konkrétně určené na produkci určitého statku, ale také výdaje na státní správu, příp. výzkum nebo mezinárodní spolupráci, které s produkcí daného statku souvisí. Navíc, výdaje na dopravu, spoje nebo na činnost vybraných správních úřadů byly rozděleny mezi statky „podpora průmyslu a podnikání“, „doprava“ a „ostatní výdaje na průmysl, dopravu, spoje a všeobecné hospodářské záležitosti“, které mají odlišné efektivní uživatele (viz dále) za předpokladu, že uvedené výdaje dopadají na efektivní uživatele přímo i nepřímo. Na příklad, výdaje na dopravní

---

[18] Přístup do systému ARIS je možný z webové stránky http://wwwinfo.mfcr.cz/aris/.

[19] Viz vyhlášku Ministerstva financí ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění platném pro rok 2004.

[20] Např. pod paragrafem 3299 jsou výdaje na „ostatní záležitosti vzdělávání“, které mj. zahrnují cca 65 mld. Kč jako dotace krajům. Takto jsou v rozpočtové skladbě označeny dotace státu, které jsou poskytovány do různých stupňů a typů škol či jiných školských zařízení. Pro aspoň přibližné rozklíčování této částky posloužil např. dokument MŠMT (2005).

[21] Pracovalo se s hodnotami skutečně čerpaných výdajů.

infrastrukturu dopadají přímo na jedince coby spotřebitele dopravních služeb, ale nepřímo na pracovníky v průmyslových odvětvích národního hospodářství, neboť i průmyslové podniky využívají dopravní infrastruktury.

Kromě výdajů převedených do rezervního fondu (ve výši cca 16,4 mld. Kč) byly do částek zahrnuty všechny druhy výdajových položek dle rozpočtové skladby, ačkoliv lze diskutovat o tom, zda určité položky mají být do hodnoty užitku zahrnuty, nebo ne (např. realizované kurzové ztráty, poskytnuté zálohy nebo i pojistné sociálního zabezpečení jako součást výdajů na platy, které je zároveň příjmem státního rozpočtu atd.).[22] Avšak za předpokladu, že v konečném důsledku jsou všechny druhy výdajů vydány s cílem splnit daný účel a v něčí prospěch, byly v naší analýze zahrnuty do hodnoty užitku všechny výdajové položky (pouze o výdaje převedené do rezervního fondu, které jsou považovány za úsporu při zajištění statku – z jakýchkoliv důvodů – byla hodnota užitku snížena).[23]

Přehled výdajů rozdělených dle jejich účelu (rozdělení respektuje odvětvové třídění rozpočtové skladby, avšak s úpravami dle potřeb modelování), jejichž dopad byl modelován, obsahuje tabulka 7 v Příloze. Na každém řádku tabulky je označen účel seskupení „výdajových paragrafů“ (kompozitní statek či transfer) a uvedena částka, která byla na daný účel v r. 2004 ze státního rozpočtu vynaložena. Jak je vidět, kvantitativně jde o různorodé položky, od výdajů na vzdělání ve výši 85,2 mld. Kč (pomineme-li výdaje na důchody) po výdaje na podporu života na venkově ve výši 6,5 mil. Kč. Jednotlivé výdajové položky tvoří pět výdajových kategorií: Zemědělství a průmysl, Služby pro obyvatelstvo, Sociální transfery, Jiné transfery a Bezpečnost a veřejná správa, přičemž kategorie Služby pro obyvatelstvo zahrnuje subkategorii Vzdělání.

Modelovaný je dopad jen běžných výdajů. Od kapitálových výdajů (8 % celkových výdajů státního rozpočtu za rok 2004) bylo abstrahováno. Užitek z veřejně zabezpečovaných statků je tím pádem podhodnocený, neboť nezahrnuje hodnotu amortizace dlouhodobého majetku používaného při produkci statků a financovaného z veřejných výdajů. Navíc, vynaložení kapitálových výdajů může být podmínkou využití některých výdajů běžných. Dále, z modelu byly vyloučeny výdaje ve výši cca 46,4 mld. Kč určené na finanování vybraných statků nebo transferů, o kterých se předpokládalo, že z nich domácnosti šetřené ve SRÚ nemají užitek (např. výdaje na školská zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy), nebo modelování kterých by bylo neúměrně složité až nemožné (např. výdaje na realizaci veřejně prospěšných prací, společensky účelných pracovních míst nebo odborné praxe

---

[22] Podrobný rozbor výdajových položek dle jejich vazby k zajištění daného účelu v rezortu obrany provádí Pernica (2007).

[23] Detailní rozbor výdajových položek (nejen jejich struktury, ale také výše) by mohl posloužit k analýze efektivnosti (hospodárnosti) užití výdajů státního rozpočtu. Avšak není cílem této studie zkoumat efektivní úroveň veřejných výdajů. Spíše předpokládáme, že statky jsou poskytovány efektivně, tzn. že skutečně vynaložené prostředky jsou efektivní částky, které byly nutné na zajištění statků.

absolventů v rámci aktivní politiky zaměstnanosti).[24] V těchto výdajích jsou také zahrnuty nespecifikované dotace obcím a krajům, jejichž dopad by bylo lepší analyzovat společně s ostatními výdaji územních rozpočtů.

V dalším kroku byli identifikováni efektivní uživatelé statků či transferů financovaných z výdajů státního rozpočtu zahrnutých do jednotlivých seskupení „výdajových paragrafů“. V modelu se předpokládá, že efektivním příjemcem užitku z výdajů státního rozpočtu neboli efektivním uživatelem je vždy jedinec - rezident ČR,[25] a to i tehdy, plynou-li prostředky z rozpočtu v různých formách institucím, které produkují statky. Efektivní uživatel je definován jako osoba, jejíž blahobyt je zvýšen v důsledku spotřeby veřejně financovaného statku nebo přijetí transferu z veřejného rozpočtu. Zejména z důvodu nedostatku dat se v modelu předpokládá, že efektivní uživatel je osoba, která je oficiálně (např. v legislativě) označena za tzv. cílového uživatele neboli osobu, v jejíž prospěch je daná vládní politika či program realizován, resp. určitý statek nebo transfer poskytován. Přestože lze vyslovit hypotézu, že existují i neoprávnění uživatelé, tj. osoby, které získaly užitek, aniž splnily požadavky nebo podmínky pro spotřebu statku či transferu financovaného ze státního rozpočtu, bylo by velmi obtížné takové osoby charakterizovat, potažmo simulovat. Podobně je těžké určit, který jedinec splňující podmínky, být cílovým uživatelem, není efektivním uživatelem např. proto, že z nějakého důvodu daný statek nespotřeboval. Uživatelé externích užitků byli ignorováni.

Efektivní uživatelé byli, vyjma uživatelů sociálních, příp. jiných transferů, modelováni pomocí tzv. incidenčních předpokladů, které byly formulovány pomocí údajů o členech domácností nebo o domácnostech jako celku dostupných ve SRÚ, a to na základě znalosti charakteristik cílových uživatelů statků či transferů. Informace o tom, v čí prospěch jsou výdaje státního rozpočtu vynakládány, resp. o charakteristikách uživatelů veřejně financovaných statků či transferů, byly získány z rozmanitých zdrojů, především ministerstvech a jiných státních institucí, včetně Českého statistického úřadu.[26] Získání přesného obrazu efektivního uživatele kladlo v některých případech velké nároky na dobrou znalost odborné problematiky různých rezortů národního hospodářství (např. rostlinolékařské péče v rámci rezortu zemědělství). Protože však nebylo možné studovat velmi detailně každý obor, program či projekt, jsou charakteristiky efektivních uživatelů někdy založeny na do určité míry obecných nebo zjednodušených informacích; některé incidenční předpoklady jsou tak do značné míry arbitrární, ba dokonce spekulativní. Následně byli efektivní uživatelé simulováni

---

[24] Z výdajů na realizaci veřejně prospěšných prací, společensky účelných pracovních míst nebo odborné praxe absolventů v rámci aktivní politiky zaměstnanosti jsou hrazeny mzdy osob, které byly díky dotaci ze státního rozpočtu po předchozím období nezaměstnanosti zaměstnány. Ve SRÚ je pak taková osoba evidována jako zaměstnanec a bylo by obtížné ji odlišit od jiných zaměstnanců. Navíc, užitek z výdajů státního rozpočtu by se v tomto případě měl rovnat výši mzdy.

[25] Předpokládá se, že i v případě financování např. zahraniční pomoci mají v konečném důsledku prospěch z takové pomoci občané ČR (např. z omezení nelegální migrace).

[26] Konkrétní zdroje statistických dat jsou uvedeny dále v textu, ostatní zdroje informací v seznamu literatury.

pomocí dostupných dat o vzorku domácností, resp. jejich členech - kvalita simulace tak závisí na datech shromažďovaných ve SRÚ, resp. datech, která jsme měli k dispozici.[27] V závislosti na věrohodnosti charakteristik efektivních uživatelů vytvořených na základě veřejně dostupných informací a na přesnosti jejich simulace využívající sledované údaje o členech a domácnostech ve SRÚ je model efektivních uživatelů pro jednotlivá seskupení „výdajových paragrafů“ více či méně přesný.

V posledním kroku byl kalkulován užitek efektivního uživatele z konkrétního seskupení „výdajových paragrafů“. V souladu s tzv. nákladovým přístupem se předpokládá, že užitek efektivního uživatele je roven jeho podílu na celkových výdajích určených na poskytování daného statku nebo výši transferu, který přijal. Protože je dopad simulovaný na úrovni domácnosti, je celkový užitek domácnosti spočten jako součet užitků připadajících na jednotlivé členy domácnosti, kteří jsou efektivními uživateli. V některých případech byla za efektivního uživatele vzata domácnost jako celek.

Při modelování dopadu výdajů státního rozpočtu byly použity čtyři způsoby identifikace efektivního uživatele a kvantifikace jeho užitku – jaký „typ“ modelu alokace byl použit u kterých výdajů, je uvedeno v posledním sloupci tabulky 7 v Příloze.

Model alokace I

Užitek ze sociálních transferů byl modelován poměrně snadno, resp. nemusel být modelován vůbec, protože mezi příjmy domácností ve SRÚ jsou tyto položky zvlášť sledovány. Efektivními uživateli jsou v tomto případě členové domácnosti, která vykazuje kladné hodnoty v příslušných statistických znacích. Užitek se rovná výši přijatých sociálních dávek danou domácností. Podobně byl alokován i užitek z příspěvků na penzijní připojištění, které jsou však zařazeny mezi Jiné transfery. Sociální dávky vč. příspěvků na penzijní připojištění celkem činí cca 316,4 mld. Kč a představují cca 43,1 % modelovaných výdajů.

Domníváme se, že dopad dávek sociálního zabezpečení (tj. důchody, nemocenské a podpora v nezaměstnanosti) a státní sociální podpory je odhadnut relativně přesně (přesně do té míry, v jaké domácnosti správně hlásí příjem sociálních transferů tazatelům ČSÚ). Zkreslený může být dopad jiných sociálních dávek, zahrnujících např. zvláštní sociální dávky příslušníků ozbrojených sil při skončení služebního poměru nebo zvýšení důchodů pro bezmocnost, u kterých se předpokládalo, že efektivním uživatelem jsou členové domácnosti, která má příjem zahrnutý do statistického znaku „ostatní sociální dávky“, příp. tyto dávky zahrnula k dávkám sociálního zabezpeční nebo státní sociální podpory.[28]

---

[27] Určité nepřesnosti mohou být způsobeny chybami spojenými se samotným šetřením.

[28] Administrativní výdaje související s výplatou podpor v nezaměstnanosti byly přiřazeny (v průměrné výši) domácnostem, které ve svých příjmech uvedly podporu v nezaměstnanosti.

Model alokace II

Druhý model alokace užitku z výdajů byl založen na předpokladu, že všichni obyvatelé státu využívají daný statek. Potom je užitek z výdajů na statek alokován každému jedinci. Navíc se předpokládá, že užitek všech je stejný (a to bez ohledu na individuální charakteristiky vč. věku), tzn. že se užitek jedince rovná průměrným výdajům na statek na obyvatele ČR a užitek celé domácnosti jejich násobku dle počtu členů domácnosti.[29] Výdaje, jejichž dopad byl modelován tímto způsobem, dosáhly výše cca 226,9 mld. Kč, což je cca 30,9 % modelovaných výdajů.

Výdaje, užitek z nichž byl modelován druhým způsobem, zahrnují především výdaje na statky, které lze definovat nedělitelností a nevylučitelností ze spotřeby (např. výdaje na bezpečnost, státní správu, ochranu životního prostředí nebo výdaje na výzkum vývoj), tj. jde o veřejné statky s tzv. celostátní působností. Předpoklad o stejném užitku z takových statků je sice pro empirickou analýzu velmi výhodný (neboť alokace užitku je jednoduchá), avšak z teoretického hlediska může být diskutabilní: zpochybněno může být, zda opravdu všichni občané státu mají stejný přístup ke spotřebě statku (např. podmíněný svým bydlištěm) nebo zda všichni realizují stejný užitek (o problému tzv. nákladové metody, kdy užitek není oceněn uživatelem dle jeho preferencí, byla zmínka výše).[30]

Dále byl tento způsob použit u výdajů, modelování jejichž dopadu podle dalších dvou způsobů nebylo možné pro nedostatek vhodných dat, event. modelování by bylo neúměrně náročné vzhledem k výši výdajů (např. výdaje na vodní nebo lesní hospodářství nebo výdaje na úsporu energií, ostatní výdaje na pozemní komunikace vč. chodníků a cyklostezek, námořní doprava vč. příspěvku na studium námořníků v zahraničí zahrnuté v „ostatních výdajích na průmysl, dopravu, spoje a všeobecné hospodářské záležitosti“ atd.).

Mezi těmito výdaji jsou také úroky ze státního dluhu. Chamberlain a Prante (2007) alokovali užitek z úroků držitelům vládních cenných papírů. My jsme užitek z nich alokovali domácnostem za předpokladu, že úroky jsou součástí nákladů na produkci statků (transferů) spotřebovaných v běžném roce. Bohužel, není zřejmé, součástí nákladů na produkci kterých konkrétních statků či transferů úroky jsou. Proto byl přiřazen všem občanům stejný díl.[31] Úroky lze z analýzy dopadu i vyloučit podobně jako kapitálové výdaje – tím se sníží výše užitků přiřazených domácnostem, ale rozdělení mezi domácnosti zůstane stejné (srovnáme-li se situací, kdy jsou úroky přiřazeny všem stejně).

---

[29] Počet obyvatel ČR k 1. 7. 2004 (tzv. střední stav) byl 10 206 923 (zdroj: Stav a pohyb obyvatelstva v České republice v roce 2004, tab. 1.4 [on-line]. ČSÚ. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/publ/4001-04-v_roce_2004 [cit. 28. 5. 2008]).

[30] V některých studiích byl předpoklad o stejném užitku nahrazen (pro srovnání) alternativním předpokladem o funkční závislosti užitku z veřejného statku na vybrané proměnné reprezentující blahobyt jedince či domácnosti – např. Gillespie (1965) použil různé indikátory příjmu, Chamberlain a Prante (2007) přiřadili užitek z veřejných statků v závislosti na čistém bohatství domácnosti.

[31] Alternativně mohly být úroky alokovány domácnostem stejně, jako byly mezi ně rozděleny výdaje na statky nebo transfery, kterých byly, podle modelu, domácnosti uživateli.

Podobně byly alokovány užitky z poměrně velké položky podpory stavebního spoření s tím rozdílem, že každé domácnosti byla přiřazena průměrná výše státní podpory na jednu smlouvu o stavebním spoření vynásobená průměrným počtem smluv na jednu domácnost za předpokladu, že v každé domácnosti její členové spoří prostřednictvím tohoto systému.[32] V případě výdajů na podporu stavebního spoření je identifikace efektivního uživatele výdajů a kvantifikace užitku jistě zkreslená, avšak pro preciznější modelování dopadu výdajů nejsou dostupná vhodná data.

Model alokace III

Užitek ze 151,3 mld. Kč, tj. cca 20,6 % modelovaných výdajů, byl přiřazen domácnostem, jejichž členové byli identifikováni jako pravděpodobní efektivní uživatelé daných statků či transferů za předpokladu, že spotřeba statků je omezená pouze na osoby splňující určitá kritéria. V některých případech byla za efektivního uživatele považována domácnost jako celek. V tabulce 1 jsou uvedeny jednak charakteristiky členů domácností, příp. domácností, které se sledují ve SRÚ a které posloužily pro modelování efektivních uživatelů vybraných kompozitních statků,[33] jednak předpoklady, na základě kterých byly efektivní uživatelé ve SRÚ modelováni.

Protože ne všichni členové domácností charakterizovaní určitou hodnotou vybrané proměnné, která má aproximovat profil efektivního uživatele, ve skutečnosti jsou efektivnímu uživateli, byly určeny i pravděpodobnosti, se kterými jsou členové domácností efektivními uživateli: na příklad jen 23,76 % dětí na základních školách spotřebovávalo dotované mléko[34] nebo jen 34,7 % padesátiletých a starších občanů bylo hospitalizováno v nemocnicích.[35] Naproti tomu, efektivní uživatelé např. výdajů na vzdělání mohli být modelováni s poměrně vysokou mírou pravděpodobnosti, neboť ve SRÚ se sleduje věk členů domácnosti, jejich ekonomická aktivita (tj. např. zda je studentem či učněm), příp. i výdaje na vzdělání nebo na služby s ním související (např. na stravování ve školní jídelně či menze).

---

[32] Počet domácností byl převzat z Mikrocenzu 2002, viz Mikrocenzus (Příjmy hospodařících domácností) 2002, tab. 1 [on-line]. ČSÚ. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/p/3009-04 [cit. 28. 5. 2008]. Pro údaje o podpoře a počtu smluv stavebního spoření viz Základní ukazatele vývoje stavebního spoření v České republice [on-line]. MF. Dostupné na http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ft_ukazatele_vyvoje_st_sporeni_16787.html [cit. 28. 5. 2008].

[33] Mezi nimi jsou zahrnuty i příspěvky státu na veřejné zdravotní pojištění za státní pojištěnce, které byly považovány za transfery.

[34] Viz Výroční zpráva o činnosti Státního zemědělského intervenčního fondu a čerpání finančních prostředků za rok 2004 [on-line]. SZIF. 2005. Dostupné na https://xpf.szif.cz/irj/go/km/docs/apa_anon/cs/dokumenty_ke_stazeni/o_nas/nase_cinnosti/1150451086421.pdf [cit. 3. 9. 2008].

[35] Viz Hospitalizovaní 2004. Zdravotnická statistika ČR [on-line]. ÚZIS ČR. Dostupné na http://www.uzis.cz/article.php?type=16&mnu_id=5150&mnu_action=select: [cit. 28. 5. 2008].

Tabulka 1 – Model efektivních uživatelů III

Kompozitní statek	Charakteristika efektivního uživatele ve SRÚ
Školní mléko	Rok narození jedince: užitek byl přiřazen dětem ve věku docházky na základní školu za předpokladu, že spotřebovávají dotované mléko[36]
Podpora vývozu zemědělské produkce	Sociální skupina domácnosti: užitek byl přiřazen domácnosti s přednostou pracujícím v zemědělství za předpokladu, že podpora umožňuje zajistit domácnosti příjem[37]
Život na venkově	Typ obce: užitek byl přiřazen domácnostem žijícím ve venkovských obcích za předpokladu, že podpora prospěje především domácnostem na venkově[38]
Povodí	Bydliště domácnosti: užitek byl přiřazen obyvatelům podle bydliště v povodí Labe, Vltavy, Ohře, Odry a Moravy, neboť dotace státním podnikům pro jednotlivá povodí se různily[39]
Útlum hornictví	Bydliště domácnosti: užitek byl přiřazen obyvatelům v okresech, kam plynuly dané dotace za předpokladu, že obyvatelé okresů realizují užitek[40]
Podpora průmyslu a podnikání	Sociální skupina domácnosti: užitek byl přiřazen domácnosti s přednostou dělníkem, zaměstnancem či podnikatelem ve vybraných odvětvích národního hospodářství za předpokladu, že podpora umožňuje zajistit domácnosti příjem[41]
Bezpečnost práce	Sociální skupina domácnosti: užitek byl přiřazen domácnosti s přednostou zaměstnancem za předpokladu, že výdaje přispívají k vyšší kvalitě pracovního prostředí[42]
Vzdělání[43]	Rok narození, ekonomická aktivita (student či učeň) nebo způsob stravování členů domácnosti a současně výdaje domácnosti na vzdělávání nebo na stravování ve školách: užitek byl přiřazen dětem nebo mladým lidem za předpokladu, že se vzdělávají, stravují nebo jsou ubytovaní v souvislosti se vzděláváním, příp. užívají dalších služeb souvisejících se vzděláváním nebo určených dětem a mládeži[44]

[36] Zdroj počtu dětí na základních školách – viz poznámku pod čarou 44.

[37] Počet domácností zemědělců dle Mikrocenzu 2002.

[38] Zdroje dat: Sociální situace domácností v roce 2001, tab. 1/c [on-line]. ČSÚ. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2003edicniplan.nsf/p/3006-03 [cit. 28. 5. 2008] a Mikrocenzus 2002.

[39] Počty obyvatel v jednotlivých krajích byly převzaty z Demografické ročenky krajů 1998 až 2007, tabulky 2 [on-line]. ČSÚ. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/p/4027-08. [cit. 3. 9. 2008].

[40] Zdroj počtu obyvatel v jednotlivých okresech: Počet obyvatel v obcích České republiky k 1.1.2004, Počet obyvatel v oblastech, krajích a okresech ČR k 1. 1. 2004 [on-line]. ČSÚ. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/publ/1301-04-k_1_1_2004 [cit. 3. 9. 2008].

[41] Počet domácností dělníků, zemědělců a podnikatelů dle Mikrocenzu 2002, podíl pracovníků ve vybraných odvětvích odhadnut dle Evidenčního počtu zaměstnanců a jejich mezd v ČR za 1. - 4. čtvrtletí 2004, tabulka 04-01-02 [on-line]. ČSÚ. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/publ/3106-04-za_1__4__ctvrtleti_2004 [cit. 3. 9. 2008].

[42] Počet domácností zaměstnanců dle Mikrocenzu 2002.

Volný čas dětí a mládeže	Rok narození členů domácností: užitek byl přiřazen dětem ve věku docházky na základní nebo střední školu za předpokladu, že využívají dotovaná zařízení pro volný čas[45]
Ústavní zdravotní péče	Rok narození členů domácností: užitek byl přiřazen osobám ve věku 50 let a starším za předpokladu, že zejména ony využily dotovanou ústavní péči[46]
Rekvalifikace a provoz úřadů práce	Ekonomická aktivita člena domácnosti (nezaměstnaný): užitek byl přiřazen nezaměstnaným za předpokladu, že se rekvalifikace v rámci aktivní politiky zaměstnanci účastní nezaměstnané osoby nebo že se úřady práce věnují především nezaměstnaným[47]
Zaměstnávání zdravotně postižených	Druh důchodu pobíraného členem domácnosti (plný nebo částečný invalidní důchod): užitek byl přiřazen invalidním důchodcům za předpokladu, že zdravotně postižené osoby, jejichž zaměstnávání je podporováno v rámci aktivní politiky zaměstnanosti, pobírají invalidní důchod[48]
Investiční pobídky	Sociální skupina a zároveň bydliště domácnosti: užitek byl přiřazen domácnosti s přednostou zaměstnancem nebo dělníkem bydlící v okrese, do kterého plynuly dotace na rekvalifikace a vytvoření pracovních míst v rámci aktivní politiky zaměstnanosti, za předpokladu, že jen zaměstnancům v určitých lokalitách investiční pobídky prospěly[49]
Příspěvky na státní pojištěnce	Počet nezaopatřených dětí, důchodců nebo ekonomická aktivita členů domácnosti (nezaměstnaný nebo jiná osoba ekonomicky neaktivní): užitek byl přiřazen osobám za předpokladu, že jde o státní pojištěnce

[43] Takto označený kompozitní statek ve skutečnosti zahrnuje několik „statků“, jejichž dopad byl modelován samostatně: jednotlivé stupně škol od mateřské po vysokou vč. škol uměleckých, stravování a ubytování školáků či studentů, družiny, poradny a státní správu vč. České školní inspekce.

[44] Podkladovou studii k modelování dopadu výdajů na vzdělání zpracovala Ing. Lucie Sedmihradská, Ph.D. Pro kalkulace byly použity mj. Výkonové ukazatele ve školství za školní rok 2004/2005 [on-line]. ÚIV. Dostupné na http://www.uiv.cz/rubrika/559 [cit. 25. 6. 2008].

[45] Počet dětí v daném věku k 1.7.2004 převzat z Věkového složení obyvatelstva ČR v roce 2004 [on-line]. ČSÚ. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/p/4003-05 [cit. 28. 5. 2008].

[46] Podkladovou studii k modelování dopadu výdajů na zdravotní péči a zdravotnictví zpracovala Ing. Alena Maaytová, Ph.D. Počet padesátiletých a starších byl převzat z Věkového složení obyvatelstva ČR a počet hospitalizovaných ze statistiky Hospitalizovaní 2004 – viz poznámku pod čarou č. 35.

[47] Podkladovou studii k modelování dopadu výdajů na politiku zaměstnanosti zpracoval Bc. Jakub Štěpán. Zdroj počtu nezaměstnaných: Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2004 [on-line]. MPSV. 2005. Dostupné na http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/trh_prace/rok2004 [cit. 28. 5. 2008].

[48] Počet invalidních důchodců, resp. počet vyplacených důchodů byl převzat z Výroční zpráva 2004 [on-line]. ČSSZ. 2005. Dostupné na http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/E879E909-5AAD-446B-B6D4-482F5E2CE88E/0/VZ2004.pdf [cit. 28. 5. 2008].

[49] Údaje o investičních pobídkách viz v Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2004 [on-line]. MPSV. 2005. Dostupné na http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/trh_prace/rok2004 [cit. 28. 5. 2008], počty zaměstnanců v okresech byly převzaty z Evidenční počet zaměstnanců a jejich mzdy v ČR za 1.-4. čtvrtletí 2004 [on-line]. ČSÚ. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/p/3106-04 [cit. 28. 5. 2008].

Užitek efektivního uživatele byl kalkulován jako průměr výdajů státního rozpočtu na produkci daného statku na jednoho efektivního uživatele, resp. jako průměrné výdaje násobené pravděpodobností, že je člen domácnosti ve vzorku SRÚ efektivním uživatelem.[50] Užitek celé domácnosti z výdajů na určitý kompozitní statek byl pak spočten jako násobek užitku jednoho člena a počtu členů domácnosti označených jako efektivní uživatelé, příp. se rovná průměrným výdajům na domácnost coby efektivního uživatele. Je třeba připustit, že průměrná hodnota určitě neodpovídá individuálním výdajům na jednotlivé uživatele nebo aspoň skupiny uživatelů. Navíc, různě nákladné statky byly sloučeny do jednoho kompozitního statku, pro který byly spočteny průměrné užitky, což skutečné užitky ještě více zkreslilo. Na příklad, dotace do základních nebo středních škol se liší podle zřizovatele nebo dotace na studenty vysokých škol závisí mj. na ekonomické náročnosti studijních programů. Protože však nelze z dat ve SRÚ vyčíst, zda dítě navštěvuje obecní nebo soukromou či církevní školu nebo jaký program studuje konkrétní osoba identifikovaná jako vysokoškolský student, byla všem dětem nebo studentům přiřazena průměrná dotace vypočtená jako podíl celkových výdajů na školy a počtu žáků, resp. vysokoškolských studentů.[51]

Model alokace IV

Efektivní uživatelé a jejich užitek z výdajů státního rozpočtu ve výši cca 38,8 mld. Kč (tj. cca 5,3 % modelovaných výdajů) byl přiřazen na základě spotřeby domácností. To znamená, že užitek byl alokován těm domácnostem, které vykázaly spotřební výdaje ve vybraných statistických znacích, za předpokladu, že výdaje státního rozpočtu podpořily produkci vybraných statků, z čehož měly prospěch domácnosti coby spotřebitelé těchto statků - viz tabulku 2. Od spotřebních výdajů byl také odvozen užitek domácnosti, a to jako součin výdajů a „dotace“ na 1 Kč spotřebních výdajů domácnosti. „Jednotková dotace“ byla kalkulována jako podíl výdajů státního rozpočtu na daný kompozitní statek a celkových výdajů vynaložených domácnostmi na spotřebu daného statku v ČR v r. 2004.

Spotřební výdaje nemusí být vždy spolehlivým „alokátorem“ užitku z výdajů státního rozpočtu. Na příklad, užitek z výdajů na podporu divadel, hudby, filmové tvorby, muzeí, galerií atd. byl přiřazen domácnostem, které utrácely za „kulturní a zábavní služby“, což znamená, že zaplatily vstupné do kin, divadel nebo na koncerty, ale také vstupné na diskotéky nebo do hradů a zámků atd. Navíc, „jednotková dotace“ může být zkreslená, neboť do celkových výdajů domácností na daný statek byly zřejmě zahrnuty i výdaje na spotřebu nedotovaných statků. V důsledku toho mohl být užitek z dotací na kulturu přiřazen i domácnostem, které nespotřebovávají dotovanou kulturu, nebo užitek mohl být přiřazen v jiné výši, než jaká domácnostem náležela.

---

[50] Užitek z příspěvku státu na veřejné zdravotní pojištění byl však spočten na základě skutečných parametrů pro výpočet příspěvku v r. 2004.

[51] Předpokládalo se, že v r. 2004 byli dotováni jen studenti veřejných vysokých škol.

Tabulka 2 – Model efektivních uživatelů IV

Kompozitní statek	Spotřební výdaje sledované ve SRÚ jako „alokátor“ užitku
Potraviny	Výdaje na potraviny za předpokladu, že dotace byly poskytnuty na podporu zemědělské produkce, potažmo potravin[52]
Cestovní ruch	Výdaje na rekreační a sportovní služby nebo na dovolenou za předpokladu, že z výdajů mají užitek jedinci, kteří využívají zařízení určená pro (aktivní) rekreaci nebo turistiku[53]
Doprava	Výdaje na autobusovou, železniční a leteckou dopravu nebo na provoz osobních dopravních prostředků za předpokladu, že užitek z výdajů mají jedinci, kteří využívají dopravní infrastrukturu nebo dopravní služby[54]
Kultura	Výdaje na kulturní a zábavní služby za předpokladu, že užitek z podpory kultury mají jedinci navštěvující kulturní pořady[55]
Sport	Výdaje na rekreační a sportovní služby nebo na zařízení pro sport, kempink a rekreaci ve volné přírodě za předpokladu, že v domácnostech s těmito výdaji žijí jedinci aktivně sportující nebo účastnící se sportovních akcí, které jsou dotovány[56]
Ostatní podpora bytové výstavby	Výdaje na pořízení a rekonstrukci domu nebo bytu za předpokladu, že domácnosti, které staví nebo rekonstruují, mohly být příjemci státní podpory bytové výstavby[57]

[52] Celkové výdaje na potraviny byly odvozeny od průměrných výdajů na osobu – viz Příjmy, vydání a spotřeba domácností podle statistiky rodinných účtů za rok 2004, I. díl - sociální skupiny, příjmová pásma, tab. 1/3 [on-line]. ČSÚ. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/t/30002FFE18/$File/30010513.pdf [cit. 3. 9. 2008].

[53] Celkové výdaje na cestovní ruch (kromě služebních cest) v ČR za celý rok 2004 byly převzaty z Domácí a výjezdový cestovní ruch v 1.-4. čtvrtletí 2004, tabulka 21 [on-line]. ČSÚ. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/publ/9203-04-v_1__4__ctvrtleti_2004_. [cit. 3. 9. 2008].

[54] Zdroje dat: Ročenka dopravy České republiky 2004 [on-line]. Ministerstvo dopravy. Dostupná na http://www.sydos.cz/cs/rocenka-2004/index.htm, Statistická ročenka 2004 [on-line]. ČD, a.s. 2005. Dostupná na http://www.ceskedrahy.cz/wps/wcm/files/sr2004.pdf, Ekonomické výsledky v dopravě a spojích v letech 2000 až 2005 [on-line]. ČSÚ. Tabulka 1.4. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/t/D00027CA2C/$File/93020714.pdf a Příjmy, vydání a spotřeba domácností podle statistiky rodinných účtů za rok 2004, I. díl - sociální skupiny, příjmová pásma, tab. 1/3 [on-line]. ČSÚ. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/t/30002FFE18/$File/30010513.pdf [cit. 3. 9. 2008].

[55] Zdroje dat: Kulturní zařízení v ČR za rok 2004 [on-line]. ČSÚ. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/p/3302-05 a Statistika kultury 2004, Základní statistické údaje o kultuře v České republice [on-line]. NIPOS. 2005. Dostupné na http://www.nipos-mk.cz/download/Statistika_kultury_2004.pdf. [cit. 3. 9. 2008].

[56] Celkové výdaje na rekreační a sportovní služby nebo zařízení byly odvozeny od průměrných výdajů na osobu – viz Příjmy, vydání a spotřeba domácností podle statistiky rodinných účtů za rok 2004, I. díl - sociální skupiny, příjmová pásma, tab. 1/3 [on-line]. ČSÚ. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/t/30002FFE18/$File/30010513.pdf [cit. 3. 9. 2008].

[57] Podkladovou studii k modelování dopadu výdajů na bydlení zpracovala Bc. Jana Dudková. Celkové výdaje na pořízení a rekonstrukci domu nebo bytu byly odvozeny od průměrných výdajů na osobu – viz Příjmy, vydání a spotřeba domácností podle statistiky rodinných účtů za rok 2004, I. díl - sociální skupiny, příjmová pásma, tab. 1/3 [on-line]. ČSÚ. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/t/30002FFE18/$File/30010513.pdf [cit. 3. 9. 2008].

Úrokové příspěvky mladým manželům	Výdaje na pořízení a rekonstrukci domu nebo bytu, avšak jen u domácností manželů (druhů) ne starších než 35 let za předpokladu, že „mladé“ domácnosti, které staví nebo rekonstruují, mohly být příjemci státní podpory bytové výstavby[58]

Shrnuto: domácnostem ve SRÚ byl přiřazen užitek z výdajů, které v r. 2004 činily přibližně 733 mld., tj. cca 92 % běžných výdajů (resp. 85 % celkových výdajů) státního rozpočtu. Užitek ze zbývajících běžných výdajů přiřazen nebyl, a to buď proto, že šlo o výdaje převedené do rezervního fondu, které byly použity v následujících letech, nebo proto, že šlo o výdaje, užitek ze kterých nemají domácnosti ve SRÚ, příp. užitek ze kterých nebylo možné modelovat. Daně vč. pojistného, které byly modelovány, představovaly 697,2 mld., tj. cca 98 % „daňových“ příjmů[59] (resp. 90 % celkových příjmů) státního rozpočtu v r. 2004. Dále, vyčíslíme-li objem daní „vybraných“ od domácností ve vzorku SRÚ, dostaneme se na částku cca 553 mil. Kč. Na druhé straně, celkové výdaje, ze kterých měly domácnosti ve SRÚ užitek, se rovnají cca 627 mil. Kč.

Je zřejmé, že poměr mezi daněmi a výdaji v našem modelu je jiný než ve skutečnosti na úrovni státního rozpočtu. Navíc, odlišná je i struktura modelovaných daní nebo výdajů. Na daních „vybraných“ od domácností ve SRÚ se analyzované daně podílely v jiném poměru, než v jakém se tyto daně skutečně podílejí na daňových příjmech státního rozpočtu (těch, které byly analyzovány). V jiných proporcích byly také domácnostem ve SRÚ přiřazeny výdaje v jednotlivých kategoriích – viz tabulku 3. Zvlášť markantní je disproporce u výdajů na sociální a jiné transfery.

[58] dtto

[59] Do „daňových“ příjmů jsme pro účely výpočtu uvedeného poměru na rozdíl od rozpočtové skladby nezahrnuli poplatky za znečišťování, správní poplatky a ostatní daňové příjmy.

Tabulka 3 – Struktura daní a výdajů ve SRÚ a ve státním rozpočtu (SR)

Daň / Výdajová kategorie	Podíl na celkových daních nebo výdajích ve SRÚ (%)	Podíl na celkových* daních nebo výdajích ve SR (%)
Daň z příjmů fyzických osob a pojistné	71,3	55,7
Daň z příjmů právnických osob	8,9	12,3
DPH a spotřební daně	19,8	32,0
Zemědělství a průmysl	8,0	9,6
Služby pro obyvatelstvo vč. vzdělání	18,0	17,0
Vzdělání zvlášť	12,0	11,6
Sociální transfery	24,0	42,7
Jiné transfery	29,0	7,3
Bezpečnost a veřejná správa	21,0	23,4

* Tj. celkové daně a výdaje vybrané pro účely modelování.

Rozdíl v deficitech mezi daněmi a výdaji a nesoulad v jejich struktuře (z hlediska státního rozpočtu a z hlediska zkoumaného vzorku domácností) může být způsoben nereprezentativností SRÚ, nepřesnostmi v modelování dopadu daní a výdajů nebo nepřesnostmi přímo ve SRÚ při evidenci jednotlivých položek příjmů nebo výdajů domácností. Tato problematika bude podrobena dalšímu zkoumání s cílem oddělit od sebe tyto zdroje chyb a pokusit se je kvantifikovat a event. minimalizovat.

Kromě nereprezentativnosti SRÚ je při hodnocení celkového dopadu či redistribučního efektu státního rozpočtu třeba přihlédnout i k nerovnováze mezi daněmi a běžnými výdaji. Výdaje, které převyšují příjmy, mohou být financovány buď z dalších daňových příjmů (poplatky za znečišťování životního prostředí, správní poplatky, clo, majetkové daně a ostatní daňové příjmy), z nedaňových příjmů (např. příjmy z vlastní činnosti, splátky, úroky, vratky, sankce, odvody, soudní poplatky aj.) nebo z dotací (např. z FNM, převod z rezervního fondu), odhlédneme-li od kapitálových příjmů nebo dluhového financování.[60] Na celkový dopad či progresivitu státního rozpočtu by mohlo mít vliv rozdělení daní, které nebyly modelovány (např. majetkových daní), nebo rozdělení poplatků, které domácnosti zaplatily v souvislosti s užíváním veřejně zabezpečovaných statků (tj. především uživatelských poplatků). Naopak, protože je naše analýza koncipována jako jednoroční, závěry o redistribučním

[60] Výdaje financované z dotací EU modelovány byly, neboť ty jsou účelově určeny na konkrétní statky.

dopadu by neměl ovlivnit dopad financování výdajů ze zdrojů z jiných obdobích, než je zkoumaný rok (tj. např. příjmy z pronájmu státního majetku, převod z rezervního fondu, splátky, úroky apod.).

Na druhou stranu, z daní byly financovány i výdaje, ze kterých užitek nebyl přiřazen žádné domácnosti ve SRÚ, přestože se dá předpokládat, že z nich domácnosti užitek měly (zejména nespecifikované dotace krajům a obcím), nebo výdaje, které se ve skutečnosti nepoužily a převedly se do rezervního fondu. Protože však mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu (s výjimkou systému sociálního zabezpečení, příp. dotací z EU) neexistuje vazba, není možné učinit jednoznačné závěry o tom, jak by se změnily výsledky analýzy dopadu, pokud by byly perfektně modelovány všechny příjmy a výdaje státního rozpočtu.

2. Analýza dopadu státního rozpočtu ČR pro rok 2004

2.1 Měření efektivního daňového zatížení a efektivní míry užitku z výdajů

Efektivní daňové zatížení domácnosti nebo efektivní míra užitku z veřejných výdajů byla definována jako podíl daně nebo užitku na tržním hrubém příjmu domácnosti. Pro analýzu a hodnocení celkového dopadu státního rozpočtu byla definována veličina relativního čistého efektu jako rozdíl mezi přijatým užitkem z celkových výdajů a celkovými nesenými daněmi vyjádřenými podíly na příjmu domácnosti. Kromě toho byl sledován podíl celkového užitku a celkových daní vyjádřených absolutně v peněžních jednotkách.

Nejen pro definici efektivního zatížení daněmi či efektivní míry užitku, ale především pro zkoumání progresivity či redistribučních efektů je velmi důležitá precizní definice příjmu či bohatství, které představují i veličinu, podle které jsou jednotky analýzy řazeny od nejchudších k nejbohatším. Protože je naším cílem zkoumat dopady hospodářské politiky jak na straně výdajů, tak na straně příjmů (daní) státního rozpočtu, potřebujeme jak veličinu, která bude odrážet situaci bez vlivu vládních politik, tak veličinu vyjadřující situaci po uplatnění vládních politiky na obou stranách rozpočtu. To je v praxi čistě metodologicky nemožné, protože nelze odhadovat efekty hospodářské politiky státu, pokud nemáme možnost sledovat, jak by se daná proměnná (v našem případě příjem) vyvíjela ve světě bez státních zásahů (chybí nám vhodná „kontrolní skupina“).

Jak nejlépe by měl být definován příjem/bohatství před vlivem státních zásahů, tzn. příjem/bohatství tržní, neboli jak efektivně odstínit vlivy státního rozpočtu? Taková veličina by vedle (peněžních) příjmů z činností nebo z nakládání s majetkem měla obsahovat i platby, které domácnosti do státního rozpočtu odvádějí. To znamená, že příjmy z výdělečné činnosti byly do příjmu domácnosti zahrnuty v hrubé výši, tj. před zdaněním daní z příjmů fyzických osob nebo odvodem pojistného placeného zaměstnancem. Otázka je, zda do příjmu zahrnout i pojistné placené zaměstnavateli za zaměstnance nebo daň z příjmů právnických osob. Lze vyslovit hypotézu, že pokud by pojistné zaměstnavatelů

neexistovalo, pak by se zvýšily tržní mzdy. Obdobně lze uvažovat o dani z příjmů právnických osob, o které lze předpokládat, že za určitých podmínek snižuje výnosy z práce. Jinými slovy, kdyby neexistovala, byly by hrubé mzdy vyšší. V souladu s těmito hypotézami byly do příjmu domácností zahrnuty i pojistné placené zaměstnavatelem a daň z příjmů právnických osob.[61]

Součástí příjmu pro účely naší analýzy jsou i příjmy plynoucí ze systému sociálního zabezpečení (tj. důchody z důchodového pojištění), protože je tak lépe vyjádřena životní úroveň domácností (zejména důchodců) v daném roce. Navíc, pokud by důchod nebyl do příjmu započten, efektivní míry by mohly nabývat nekonečných hodnot a relativní efektivní míry by nebyly jednoduše srovnatelné mezi domácnostmi s důchodci a domácnostmi bez nich.[62]

Tržní hrubý příjem domácnosti zahrnuje následující položky:

- hrubou mzdu (odměnu za práci ze zaměstnání),
- pojistné sociálního zabezpečení placené zaměstnavatelem,[63]
- hrubý zisk z podnikatelské činnosti (tj. vč. pojistného OSVČ a daně z příjmů),
- příjmy z nakládání s majetkem a ostatní příjmy,
- dávky z důchodového pojištění,
- daň z příjmu právnických osob.[64]

Takto definovaná veličina je, podle nás, výslednicí působení tržních sil, která je očištěna od vlivů vládních zásahů na straně výdajů a příjmů státního rozpočtu, a tak vhodně vyjadřuje tržní příjmy jedince či domácnosti v daném roce.

Efektivní daňové zatížení a efektivní míry užitku z výdajů pro rok 2004 byly spočteny pro všechny domácnosti ve SRÚ. Následně byly domácnosti rozděleny podle jejich tržních hrubých příjmů do decilů od nejchudších po nejbohatší (tj. první decil obsahuje prvních cca 300 nejchudších domácností, poslední decil zahrnuje posledních cca 300 nejbohatších domácností). Vzhledem k tomu, že předpokládáme úspory z rozsahu u vícečlenných domácností, použili jsme pro roztřídění domácností jejich průměrné příjmy na osobu, resp. na spotřební jednotku.[65]

---

[61] Daně statutárně uložené na firmy, vč. pojistného, jsou zahrnovány do veličiny „příjem“ pro účely měření dopadu daní, viz (Chamberlain a Prante, 2007).

[62] Vhodnost zahrnout i důchody do příjmu zdůvodňují Chamberlain a Prante (2007), kteří však použili i veličinu „comprehensive household income“, která obsahuje čisté sociální transfery, tj. rozdíl mezi transfery a náklady na ně.

[63] Od pojistného na veřejné zdravotní pojištění jsme abstrahovali, neboť není příjmem státního rozpočtu.

[64] Příjmy jako např. imputované nájemné jsme ignorovali.

[65] Počet spotřebních jednotek (SJ) v domácnosti se spočte následovně: SJ = 1 + 0,5*počet dětí + 0,7*(počet osob – 1 – počet dětí).

Tabulka 4 – Průměrné efektivní míry daňového zatížení a užitku z výdajů státního rozpočtu domácností rozdělených do decilů dle příjmu (%)

	Daň / Výdaje	DPFO + Pojistné	DPPO	DPH + SD	ZEMPRŮM	SLUŽBY	VZDĚLÁNÍ	SZ	TRANSFERY	BEZPEČNOST	Daně celkem	Výdaje celkem	Relativní čistý efekt	Užitek / Daně
Decily domácností	1.	23,52	3,92	9,62	6,93	17,15	11,48	42,42	35,25	25,03	37,06	126,78	89,72	3,42
	2.	23,88	3,92	9,47	5,20	11,30	7,47	43,00	23,73	16,26	37,27	99,49	62,22	2,67
	3.	25,11	3,92	9,57	5,23	11,09	7,48	37,89	21,56	15,14	38,60	90,91	52,31	2,36
	4.	27,63	3,92	9,60	5,30	11,41	8,10	24,16	19,16	13,89	41,15	73,92	32,77	1,80
	5.	29,83	3,92	9,09	4,88	10,06	7,07	13,54	16,37	12,15	42,84	57,00	14,16	1,33
	6.	31,47	3,92	9,02	4,32	8,86	6,17	9,04	14,46	10,81	44,41	47,49	3,08	1,07
	7.	31,99	3,92	8,79	4,21	7,87	5,35	7,78	12,84	9,58	44,70	42,28	-2,42	0,95
	8.	32,63	3,92	8,46	3,70	6,55	4,26	5,21	11,30	8,27	45,01	35,03	-9,98	0,78
	9.	33,97	3,92	7,98	3,32	4,04	2,05	4,96	9,50	6,89	45,87	28,71	-17,16	0,63
	10.	35,62	3,92	8,01	2,48	2,69	1,14	3,59	7,36	5,10	47,55	21,22	-26,33	0,45

Poznámky:

1.DPFO – daň z příjmů fyzických osob, SD – spotřební daně, ZEMPRŮM – Zemědělství a průmysl, SLUŽBY – Služby pro obyvatelstvo vč. vzdělání, SZ – Sociální transfery, TRANSFERY – Jiné transfery, BEZPEČNOST – Bezpečnost a veřejná správa

2. Efektivní míra se rovná podílu daně nebo užitku na celkovém tržním hrubém příjmu domácnosti.

3. Domácnosti byly do decilů rozděleny podle jejich průměrných tržních hrubých příjmů na spotřební jednotku.

Průměrné efektivní míry pro jednotlivé decily jsou prezentovány v tabulce 4 a graficky znázorněny v grafech 1, 2 a 3 v Příloze. Ve sloupci třetím až pátém tabulky 4 jsou míry efektivního zatížení pro jednotlivé daně. Podobně jsou ve sloupci šestém až jedenáctém uvedeny efektivní míry užitků z jednotlivých kategorií výdajů. Ve sloupci dvanáctém vidíme míru efektivního zatížení všemi (modelovanými) daněmi a ve sloupci třináctém efektivní míru užitku z celkových (modelovaných) výdajů státního rozpočtu. Daně nebo výdaje hodnotíme jako progresivní, pokud s růstem příjmu roste daňové zatížení nebo klesá míra užitku, regresivní, pokud s růstem příjmu daňové zatížení klesá nebo míra užitku roste, nebo jako lineární, je-li míra zatížení nebo míra užitku pro všechny decily konstantní. (Při interpretaci a komentování výsledků je třeba mít na paměti, že analyzovaný vzorek domácností není reprezentativní. Z těchto důvodů je možnost zobecňovat závěry vyvozené z výsledků analýzy omezená.)

Z tabulky 4 nebo grafu 1 je patrné, že důchodové daně (DPFO a pojistné na sociální zabezpečení, tzn. bez pojistného na veřejné zdravotní pojištění) dopadají progresivně. Jedná se o nejsilnější příjmový kanál státního rozpočtu, což je dáno především podílem pojistného. Pojistné vzhledem k použitým sazbám (28 % na důchodové pojištění, 4,4 % na nemocenské pojištění a 1,6 % na příspěvek na státní politiku zaměstnanosti pro rozhodné období roku 2004 - jedná se o pojistné placené jak zaměstnavatelem, tak zaměstnancem, event. OSVČ) může dopadat jednak lineárně, pokud se vyměřovací základy OSVČ pohybují mezi minimálním a maximálním limitem (pro zaměstnance nebyly v té době limity stanoveny, tzn. že u nich za reálného předpokladu pojištění veškerých příjmů pojistné dopadá vždy lineárně), nebo regresivně, pokud vyměřovací základy jsou mimo tento interval, a to jak nad, tak pod ním. Je tedy pravděpodobné, že rostoucí míra zatížení daní z příjmů fyzických osob a pojistným je primárně výsledkem působení progresivní sazby u daně z příjmů fyzických osob (mezní sazby pro jednotlivá pásma se ve zdaňovacím období roku 2004 pohybovaly mezi 15 a 32 %).

Dopad daní ze spotřeby (DPH a spotřebních daní) se naopak jeví jako mírně regresivní (tj. s růstem pořadového čísla decilu mírně klesá relativní daňové zatížení). Jejich fiskální dopad je ve srovnání s daněmi z příjmů, vč. pojistného, přibližně třetinový. Jak bylo dovozeno ve Svátkové a kol. (2007), je regresivní dopad DPH především důsledkem klesajícího sklonu ke spotřebě. Efekt nižšího podílu spotřebních výdajů na příjmech u domácností s vyššími příjmy převažuje nad efektem diferencovaných sazeb, kdy statky spotřebovávané pravděpodobně ve vyšší míře domácnostmi s nižšími příjmy (např. potraviny)[66] jsou zatíženy sníženou sazbou DPH. Podle výsledků analýzy incidence daně pro tabákové výrobky a minerální oleje získaných Svátkovou a kol. (2007) se u spotřebních daní dá očekávat regresivní dopad. Na rozdíl od analýzy tzv. ročního dopadu, kterou jsme

[66] Viz Příjmy, vydání a spotřeba domácností podle statistiky rodinných účtů za rok 2004, I. díl - sociální skupiny, příjmová pásma, tab. 3/4 [on-line]. ČSÚ. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/t/30002FFE24/$File/30010534.pdf [cit. 3. 9. 2008].

provedli, poskytuje analýza tzv. celoživotního dopadu odlišné výsledky o dopadu DPH. V tzv. celoživotní analýze, kdy jsou domácnosti do decilů rozděleny podle jejich celoživotních příjmů, které jsou aproximovány spotřebními výdaji domácností, je efekt sklonu ke spotřebě eliminován a výsledkem je progresivní dopad DPH. Tzv. celoživotní dopad spotřebních daní byl podobný dopadu ročnímu (viz Svátková a kol., 2007).

Dopad daně z příjmů právnických osob je lineární (míra zdanění je ve výši 3,92 %), což je dáno použitým incidenčním předpokladem, viz kapitolu 1.1.

Ze třináctého sloupce tabulky 4 (nebo z grafu 3) vidíme, že celkové výdaje státního rozpočtu za rok 2004 byly progresivní. Největší užitek z nich čerpaly domácnosti nejchudší (hodnota užitku v průměru dokonce převýšila jejich hrubý příjem), nejmenší domácnosti nejbohatší (jejich užitek se rovná v průměru asi jen pětině hrubých příjmů). Celkový dopad se skládá z dílčích dopadů jednotlivých kategorií výdajů. Až na několik „odchylek“ lze dopad ve všech kategoriích posuzovat také jako progresivní (viz tabulku 4 nebo graf 2). Výsledný dopad závisí na způsobu modelování užitků z daných výdajů, resp. na tom, do jaké míry odráží model skutečnost. Je zřejmé, že v některých případech mohly být formulovány alternativní incidenční předpoklady (např. užitek z výdajů na podporu průmyslu a podnikání mohl být alokován podobně jako užitek z výdajů na podporu zemědělské produkce neboli na podporu produkce potravin, tj. domácnostem spotřebovávajícím produkci průmyslových odvětví, nebo naopak, výdaje na potraviny neboli výdaje na podporu zemědělské produkce mohly být přiřazeny podobně jako výdaje na podporu průmyslu a podnikání, tj. domácnostem zemědělců) nebo navržen jiný algoritmus pro kalkulaci užitku (např. místo průměrných výdajů na osobu by byl užitek odvozen např. od příjmů), což by vedlo k odlišným výsledkům.

Nejvíce výdajů ze státního rozpočtu bylo rozděleno na sociálních a jiných transferech (viz tabulku 3). Sociální transfery, zahrnující především dávky sociálního zabezpečení, z nichž největší podíl tvoří důchody, a dávky státní sociální podpory nemusely být vůbec modelovány: užitek ve výši odpovídající skutečnosti by měl být přiřazen opravdu jen těm domácnostem, které v daném roce pobíraly dávky (ignorujeme-li chyby související se statistickým šetřením). Avšak interpretace dopadu sociálních transferů na příjmy domácností je do určité míry problematická: v naší analýze se bude hodnota efektivní míry užitku ze sociálních transferů u domácností důchodců blížit 100 %, neboť důchody byly zahrnuty jak do čitatele, tak do jmenovatele při výpočtu míry.[67] U dalších sociálních dávek (které do příjmu – jmenovatele – zahrnuty nebyly) bychom mohli progresivní dopad předpokládat: podpora v nezaměstnanosti, resp. nemocenské mohly být přiřazeny domácnostem, jejichž člen(ové) byl(i) v daném roce (aspoň po jeho část) ekonomicky neaktivní, resp. nepobíral(i) např. mzdu. U domácností, kterým byly přiřazeny dávky státní sociální podpory, resp. jiné sociální dávky, lze také

[67] Potom i redistribuční (roční) analýza důchodů vykazuje určité problémy. Vhodnější by v tomto případě bylo použít tzv. celoživotní analýzu nebo postup popsaný blíže v (Chamberlain a Prante, 2007).

očekávat nižší příjem (např. z důvodu, že minimálně jedna osoba z domácnosti nepracuje z důvodu péče o dítě).

To je obvyklý závěr analýz tzv. ročního dopadu, kdy jsou sociální dávky přiřazeny právě domácnostem, které v daném roce mají nízký příjem (resp. jejich příjem se rovná dávkám). Na druhé straně, domácnosti, které v daném roce dávky nepobírají, mají obvykle příjmy vyšší, nota bene ze svých příjmů na dávky pravděpodobně přispívají (např. prostřednictvím pojistného na sociální zabezpečení). Pokud bychom však analyzovali tzv. celoživotní dopad, mohli bychom získat jiné výsledky a dobrat se jiných závěrů. Domácnosti (korektnější by však bylo použít jedince jako jednotky analýzy) by v tzv. celoživotní analýze byly totiž rozděleny podle celoživotních příjmů a lze předpokládat, že jejich pozice v decilovém rozdělení by byla odlišná od rozdělení podle ročních příjmů (tj. např. domácnost důchodců nacházející se v nižším decilu v roční analýze může být zařazena do vysokopříjmového decilu v celoživotní analýze). Navíc, v celoživotní analýze by se v rámci jednoho období kalkulovalo jak se zaplaceným pojistným (daněmi), tak s dávkami vyplacenými z pojistného (daní) – na rozdíl od roční analýzy, podle které to obvykle vypadá, že domácnosti buď platí pojistné (daně), nebo pobírají dávky.[68]

Největší podíl mezi Jinými transfery zaujímají příspěvky ze státního rozpočtu na veřejné zdravotní pojištění státních pojištěnců. Troufáme si tvrdit, že efektivní uživatelé příspěvků – minimálně nezaopatřené děti, důchodci a nezaměstnaní, kteří pravděpodobně tvoří významnou část státních pojištěnců – byli v modelu odhadnuti celkem přesně. Chyba mohla být způsobena v kalkulaci užitku jednotlivých pojištěnců, neboť stát nemusel za všechny zaplatit stejnou částku, která byla všem přiřazena. Pokud mají domácnosti, ve kterých žijí státní pojištěnci, nižší příjmy, musí příspěvky na státní pojištěnce dopadat progresivně. Progresivní dopad Jiných transferů posiluje dopad státní podpory stavebního spoření, která tvoří též podstatnou část objemu Jiných transferů, neboť podpora byla alokována všem domácnostem ve stejné částce. V tomto případě však model alokace užitku z veřejných výdajů nemusí skutečnost popisovat dobře, nicméně pro formulaci reálnějšího incidenčního předpokladu nebyly dostupné vhodné informace.[69] Malé podíly na Jiných transferech zaujímají příspěvky na penzijní připojištění, jejichž dopad by měl být podobně přesný jako dopad sociálních transferů, a ostatní podpora bydlení, u které lze očekávat odchylku modelovaného od skutečného dopadu, neboť užitek byl alokován všem, kteří pořizovali v r. 2004 bydlení, přestože ne všichni museli být podpořeni státem. Navíc, kritéria, od kterých byl odvozen užitek domácností (tj.

---

[68] K problematice analýzy tzv. celoživotního dopadu viz např. (Fullerton a Rogersová, 1991 nebo 1995) nebo (Coronado, Fullerton, Glass, 2000). O analýzu celoživotního dopadu důchodového pojištění v ČR se pokusili Klazar a Slintáková (2008).

[69] Vzhledem k existenci stropu státní podpory stavebního spoření lze však předpokládat, že užitek z výdajů státního rozpočtu nebude přímo úměrný příjmům domácností.

výdaje na pořízení bydlení), nejsou shodná s kritérii, od kterých byla odvozena státní podpora (tj. např. výše úroku z hypotéčního úvěru na bydlení).

Výdajovou kategorii, která zřejmě velmi významně ovlivňuje progresivitu celkových výdajů státního rozpočtu, tvoří výdaje na Bezpečnost a veřejnou správu. Progresivní dopad těchto výdajů je celkem logický, neboť všem jedincům byl přiřazen stejný užitek z výdajů na armádu, policii, výkon státní moci a správy nebo stejná částka úroků ze státního dluhu: čím vyšší příjem, tím nižší podíl přiřazená částka tvoří (nutno ovšem přihlédnout k počtu členů domácnosti, který ovlivňuje celkovou přiřazenou částku). Jak již bylo zmíněno v kapitole 1.2, předpoklad o stejném užitku je (minimálně na teoretické úrovni) diskutabilní. Variantně lze např. předpokládat, že užitek je přímo úměrný příjmům nebo majetku domácností (jedinců). Potom by se dopad výdajů jevil jako lineární nebo dokonce regresivní. Jiným kritériem alokace užitku nebo parametrem ovlivňujícím výši užitku by mohly být charakteristiky jedinců či domácností odrážející přístup nebo intenzitu využití daných statků, např. za předpokladu, že pravděpodobnost využití služeb policie, hasičů apod. není u všech občanů státu stejná. Podobně užitek z úroků státního dluhu mohl být alternativně alokován za předpokladu, že tvoří součást nákladů na veřejně poskytované statky (transfery) a že je těmto nákladům financovaným ze státního rozpočtu přímo úměrný. Protože výdaje na Bezpečnost a veřejnou správu činí nezanedbatelnou položku, mohl by jejich dopad vycházející z alternativních předpokladů ovlivnit i progresivitu celkových výdajů.

Do další výdajové kategorie patří výdaje na poskytování různých služeb (zejména vzdělávacích, kulturních, sportovních, zdravotních) nebo vybrané výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti, vč. výdajů na správu sociálních věcí. Hlavní roli zde hrají výdaje na vzdělání, jejichž dopad byl modelován i samostatně. Modelování efektivních uživatelů výdajů na vzdělání byla věnována značná pozornost a lze se domnívat, že užitek byl alokován do domácností, jejichž členové s vysokou pravděpodobností byli žáky nebo studenty dotovaných škol nebo školských zařízení. Na druhou stranu je třeba připustit, že výše modelovaných individuálních užitků je zkreslená, neboť heterogenita nákladnosti vzdělávání na různých typech škol (v rámci stupňů škol) se v kalkulaci individuálních užitků projevila jen omezeně. Nejvyšší relativní užitek ze vzdělání mají domácnosti v prvním a čtvrtém decilu. Ten je určen jednak celkovým (absolutním) užitkem domácnosti z výdajů na vzdělání, který závisí jak na počtu efektivních uživatelů žijících v domácnosti, tak na nákladnosti jejich vzdělání (nejnákladnější se podle modelu jeví vysokoškolské vzdělání, nejméně nákladné jsou mateřské školky), jednak hrubým příjmem domácnosti. Výdaje na vzdělání lze hodnotit jako spíše progresivní, avšak lze podotknout, že v tzv. celoživotní analýze by se dopad mohl jevit jinak (zvlášť pokud by analyzovanou jednotkou byl jedinec, který, zhruba řečeno, v mladém věku přijímá užitek z výdajů na vzdělání a v produktivním věku realizuje příjem a platí daně).

Podstatnou část dalších výdajů v kategorii Služby představují výdaje, užitek ze kterých byl modelován stejně jako užitek z výdajů na Bezpečnost a veřejnou správu, což přispívá k progresivitě výdajů na

Služby. Jde o výdaje např. na výzkum a vývoj, výdaje na zdravotnické programy zaměřené na veřejné zdraví, výdaje na podporu knihoven či kulturních památek, o výdaje na ochranu životního prostředí, o výdaje na podporu územního rozvoje nebo o výdaje na státní správu v oblasti sociálních věcí. Tato kategorie však zahrnuje i výdaje, které byly alokovány specifikovaným jedincům nebo domácnostem. Mezi nimi jsou i takové, o kterých lze tvrdit, že jejich dopad je pravděpodobně progresivní. Jsou to výdaje na ústavní zdravotní péči přiřazené osobám starším 50 let, což mohou být důchodci, výdaje na rekvalifikaci a provoz úřadů práce přiřazené nezaměstnaným, výdaje na zaměstnávání zdravotně postižených přiřazené invalidním důchodcům nebo výdaje na volný čas dětí přiřazené domácnostem s dětmi, které se mohou vyskytovat v nižších příjmových decilech. Podle rozdělení spotřebních výdajů na kulturní a sportovní služby v jednotlivých decilech domácností lze odhadovat spíše lineární dopad.[70] Nakonec, progresivitu dopadu na investiční pobídky není snadné bez důkladnější analýzy odhadnout.

Poslední výdajová kategorie zahrnuje výdaje na podporu zemědělské produkce, u kterých lze vyslovit hypotézu o progresivním dopadu. Užitek z těchto výdajů byl alokován domácnostem na bázi spotřebních výdajů na potraviny. Za předpokladu, že podíl výdajů na potraviny s růstem příjmu domácnosti klesá, měly by chudší domácnosti realizovat z těchto výdajů relativně vyšší užitek.[71] U objemově podobné položky výdajů na podporu průmyslové produkce a podnikání si progresivitu dopadu odhadovat netroufáme, neboť domácnosti dělníků, podnikatelů a zaměstnanců, kterým byl přiřazen užitek z těchto výdajů, se vyskytují ve všech decilech. Třetí kvantitativně významnou položku tvoří výdaje na dopravu přiřazené domácnostem přímo úměrně jejich výdajům na dopravní služby a na provoz vlastních dopravních prostředků. Zatímco podíl spotřebních výdajů na dopravní služby klesá s růstem příjmu, podíl výdajů na provoz dopravních prostředků je až na výjimku posledního decilu více méně podobný.[72] Proto dopad výdajů na dopravní služby může být spíš progresivní.

Progresivitu celkových výdajů na Zemědělství a průmysl posiluje dopad výdajů, které byly alokovány všem stejně, např. výdaje na lesní a vodní hospodářství nebo na podporu telekomunikací či výdaje na různé úřady, např. Český úřad zeměměřický a katastrální, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže apod. zahrnuté v „ostatních výdajích na průmysl, dopravu, spoje a všeobecné hospodářské záležitosti“. Užitek z ostatních výdajů v této kategorii byl alokován dle charakteristik členů domácností nebo domácností. Zdá se, že z dopadu výdajů na školní mléko nebo výdajů na podporu vývozu zemědělské produkce mohly profitovat více nízkopříjmové domácnosti, ve kterých jsou pravděpodobně častěji zastoupeny děti nebo domácnosti zemědělců. Na druhou stranu, z výdajů na cestovní ruch mohly

---

[70] Viz Příjmy, vydání a spotřeba domácností podle statistiky rodinných účtů za rok 2004, I. díl - sociální skupiny, příjmová pásma, tab. 3/4 [on-line]. ČSÚ. Dostupné na http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/t/30002FFE24/$File/30010534.pdf [cit. 3. 9. 2008].

[71] dtto

[72] dtto

získat relativně více domácnosti s vyššími příjmy, ale tyto výdaje jsou kvantitativně zanedbatelné.[73] Nakonec, dopad výdajů na podporu života na venkově, dotace státnímu podniku Povodí nebo výdajů na útlum hornictví, užitky ze kterých byly alokovány dle bydliště domácností, nelze bez dalších znalostí odhadovat.

Z předposledního sloupce tabulky 4 (nebo z grafu 4), ve kterém vidíme rozdíl mezi celkovým daňovým zatížením, vyjádřeným jako podíl daní na příjmu, a celkovým užitkem z výdajů, vyjádřeným relativně k příjmu domácnosti, vyplývá, kdo je čistým beneficientem státního rozpočtu a kdo naopak ztrácí. V posledním sloupci tabulky 4 (nebo v grafu 5) je uvedeno, kolik korun užitku domácnost získává z jedné koruny odvedené daně. Významně více, než kolik do státního rozpočtu odvádí na daních, získávají domácnosti v prvních třech decilech. I domácnosti ve čtvrtém až šestém decilu jsou čistými beneficienty, ale jejich zisk již není tak výrazný. Naopak domácnosti v decilech sedmém až desátém přispívají do státního rozpočtu více, než kolik z něj přijímají. Lze konstatovat, že státní rozpočet ČR za rok 2004 působil na domácnosti šetřené ve SRÚ progresivně.

2.2 Analýza vlivu státního rozpočtu na nerovnost rozdělení příjmů

Pro měření vlivu státního rozpočtu na nerovnost rozdělení příjmů jsme použili všeobecný index nerovnosti (General Inequality Measure - GE) s parametrem α rovna 1, který byl upraven podle l'Hopitalova pravidla do tvaru:

$$GE(1) = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n}\frac{y_i}{\bar{y}}\log\frac{y_i}{\bar{y}},$$

kde **n** je počet subjektů zkoumané populace, $\mathbf{y_i}$ je příjem subjektu **i** a $\bar{y} = (1/n)\sum y_i$. Tzv. Theilův index vyjadřuje, že na nerovnost v dolní i v horní polovině rozdělení příjmů je kladen stejný důraz.[74] Index může nabývat hodnot od nuly do **ln n**, kdy nula znamená rovné rozdělení příjmů, tzn. že vyšší hodnota indexu znamená nerovnější rozdělení.

Theilův index pro tržní hrubé příjmy domácností ve SRÚ za rok 2004 se rovná 0,1374. Zdanění a přijetí užitků ze státního rozpočtu snížilo jeho hodnotu na úroveň 0,0801, tzn. že rozdělení hrubých tržních příjmů snížených o daně a zvýšených o užitek z veřejných výdajů je méně nerovné. Jinými slovy, dopad vládních politik je progresivní: chudší domácnosti získávají a bohatší naopak ztrácí. Toto měření potvrdilo měření efektivních měr v kapitole 2.1 (srov. s výsledky v tabulce 4).

---

[73] dtto

[74] Parametr α ve vzorci GE může nabývat i jiných hodnot, čímž index dává různou váhu dolní nebo horní polovině rozdělení příjmů.

Pro detailnější analýzu vlivu příjmů a výdajů státního rozpočtu na nerovnost rozdělení příjmů jsme provedli dekompozici Theilova indexu pro celkovou nerovnost. Dekompozice slouží ke zjištění, do jaké míry k celkové nerovnosti příjmů ve sledované populaci přispívá nerovnost v příjmech uvnitř skupin populace, určených dle vybraného kritéria, a do jaké míry nerovnost v příjmech mezi těmito skupinami. Index meziskupinové nerovnosti ukazuje, jaká by byla nerovnost v příjmech domácností zkoumané populace za předpokladu, že domácnosti ve skupinách mají stejný příjem na úrovni skupinového průměru. Index vnitroskupinové nerovnosti měří nerovnost v příjmech populace, která je dána nerovností uvnitř skupin.

Jako kritérium rozdělující domácnosti do skupin byla zvolena sociální skupina, která je určena ekonomickou aktivitou přednosty domácnosti. Ve SRÚ jsou domácnosti rozděleny do pěti skupin: domácnosti dělníků, domácnosti podnikatelů, domácnosti zaměstnanců, domácnosti zemědělců a domácnosti (nepracujících) důchodců. Na úrovni proměnné „sociální skupina“ byla provedena aditivní dekompozice, kdy výsledný (celkový) index nerovnosti je roven součtu indexu meziskupinové nerovnosti v populaci domácností a vážených dílčích indexů nerovnosti pro jednotlivé skupiny domácností:

$$\hat{I}(\theta) = \sum_{k=1}^{K} \hat{\phi}(k) \left(\frac{\hat{\mu}(k)}{\hat{\mu}} \right)^{\theta} . \hat{I}(k;\theta) + \hat{\bar{I}}(\theta) \quad ,$$

kde **Φ (k)** je podíl domácností ve skupině **k** na celkové populaci domácností, **μ (k)** je průměrný příjem ve skupině **k**, **I (k; θ)** je index nerovnosti uvnitř skupiny **k** a $\bar{I}$ **(θ)** je index nerovnosti mezi skupinami (za předpokladu konstantního příjmu uvnitř skupiny na úrovni skupinového průměru).

Dekompozice celkového indexu pro rozdělení tržních hrubých příjmů (0,1374) odhalila, že index meziskupinové nerovnosti se rovná 0,0412. To znamená, že nerovnost mezi skupinami domácností přispívá ze 30 % k celkové nerovnosti příjmů všech domácností. Indexy nerovnosti ve skupinách domácností jsou uvedeny ve druhém sloupci tabulky 5. V posledním sloupci tabulky jsou uvedeny relativní příspěvky nerovností jednotlivých skupin k nerovnosti celkové, které lze vyjádřit v procentech.[75] Součet relativních příspěvků jednotlivých vnitroskupinových nerovností a meziskupinové nerovnosti se rovná 100 %.

[75] Relativní příspěvek skupiny je podílem absolutního příspěvku skupiny (sloupec 5 tabulky 5) a indexu celkové nerovnosti (tj. 0,1374). Absolutní příspěvek vyjadřuje, kolik (měřeno hodnotou indexu) přispívají nerovnosti uvnitř jednotlivých skupin k celkové nerovnosti příjmů všech domácností, kdy jsou zohledněny nejen nerovnosti ve skupinách (sloupec 2), ale také podíly skupin na celkové populaci (sloupec 4) a informace o tom, jak se průměrné příjmy jednotlivých skupin pohybují nad, nebo pod průměrným příjmem populace (sloupec 3).

Tabulka 5 – Vnitroskupinová nerovnost tržních hrubých příjmů

Skupina	Index nerovnosti ve skupině	Normalizovaný průměr	Podíl skupiny na populaci	Absolutní příspěvek skupiny k nerovnosti	Relativní příspěvek skupiny k nerovnosti
Dělníci	0,0805	1,0643	0,3001	0,0257	0,1871
Podnikatelé	0,0956	1,0845	0,1486	0,0154	0,1121
Zaměstnanci	0,1229	1,2038	0,2889	0,0427	0,3109
Zemědělci	0,0682	1,0407	0,0968	0,0069	0,0500
Důchodci	0,0753	0,4287	0,1657	0,0053	0,0389

Podle indexů ve druhém sloupci tabulky 5 je nejvyšší nerovnost ve skupině zaměstnanců. Naopak nejméně nerovnoměrné rozdělení příjmů je ve skupině zemědělců a důchodců. Podle relativních příspěvků v posledním sloupci k celkové nerovnosti nejvíce přispívá nerovnost mezi domácnostmi zaměstnanců (31 %), na druhé straně nerovnost mezi domácnostmi důchodců nebo zemědělců jen velmi málo. Z toho např. vyplývá, že kdyby bylo cílem hospodářské politiky snižovat nerovnost, pak nejúčinnější by bylo zaměřit se na skupinu zaměstnanců a snižovat jejich vnitroskupinovou nerovnost.

Jak bylo uvedeno výše, celková nerovnost po zdanění a přijetí užitků z výdajů měřená Theilovým indexem klesla z 0,1374 na 0,0801. Zdanění a přijetí užitků z výdajů státního rozpočtu vedlo k poklesu indexu meziskupinové nerovnosti z 0,0412 na 0,0082. S jistou mírou zjednodušení lze říci, že změny v meziskupinovém indexu naznačují, nakolik se přiblížily nebo vzdálily příjmy jednotlivých skupin. Jak se po zdanění a vynaložení výdajů ze státního rozpočtu změnily vnitroskupinové nerovnosti a jejich příspěvky k nerovnosti celkové, je vidět v tabulce 6.

Tabulka 6 – Vnitroskupinová nerovnost tržních hrubých příjmů po zdanění a přijetí užitků

Skupina	Index nerovnosti ve skupině	Normalizovaný průměr	Podíl skupiny na populaci	Absolutní příspěvek skupiny k nerovnosti	Relativní příspěvek skupiny k nerovnosti
Dělníci	0,0636	1,0198	0,3001	0,0195	0,2430
Podnikatelé	0,0617	1,1364	0,1486	0,0104	0,1300
Zaměstnanci	0,0914	1,0279	0,2889	0,0271	0,3389
Zemědělci	0,0609	1,1004	0,0968	0,0065	0,0810
Důchodci	0,0674	0,7347	0,1657	0,0082	0,1024

Měřeno relativní změnou indexu nerovnosti ve skupině se nerovnost snížila uvnitř všech skupin: nejvíce u podnikatelských (na 65 % původní hodnoty), nejméně u domácností důchodců (na 90 % původní hodnoty). I přes relativně velký pokles (na 74 % původní hodnoty) zůstává nejvíce nerovnoměrné rozdělení ve skupině domácností zaměstnanců. Relativní příspěvky vnitroskupinových nerovností se u všech skupin zvýšily (např. výrazně vzrostl příspěvek skupiny důchodců, a to ze 3,9 % na 10,2 %), neboť významně klesl příspěvek meziskupinové nerovnosti, a to ze 30 na 10 %.

Právě pokles meziskupinové nerovnosti je důsledkem toho, že došlo k přiblížení průměrných hodnot příjmů jednotlivých skupin. Analýza změn normalizovaných průměrů (tj. poměr průměrného příjmu ve skupině a průměrného příjmu v celé populaci domácností) ukazuje (srov. hodnoty normalizovaných průměrů ve třetích sloupcích tabulek 5 a 6), že důsledkem zdanění a vynaložení výdajů státního rozpočtu se výrazně zvýšily příjmy domácností důchodců, ale i podnikatelů nebo zemědělců. Naopak, příjmy domácností dělníků a zaměstnanců se snížily. Zvýšení průměrného příjmu u domácností důchodců vedlo k výraznému poklesu celkové nerovnosti, a to i přesto, že příspěvek nerovnosti uvnitř této skupiny k celkové nerovnosti naopak vzrostl. Zdá se, že státní rozpočet nemění výrazně nerovnost uvnitř skupiny důchodců (srov. hodnoty indexů ve druhých sloupcích tabulek 5 a 6), ale rovnoměrně[76] (bohatým i chudým) zvyšuje důchodcům příjmy, čímž je přibližuje k průměrnému příjmu všech domácností, kterým naopak státní rozpočet příjmy snížil, a to progresivně. Dále lze dovodit, že právě nízká změna vnitřní nerovnosti u důchodců vede k tomu, že jejich relativní příspěvek k celkové nerovnosti vzrostl na více než dvojnásobek. Zde je vhodné připomenout, že důchody jsou zahrnuty jak v příjmu tržním, tak v příjmu po zdanění a přijetí užitků z výdajů. To znamená, že výše uvedené

[76] To je důsledkem požadované vlastnosti všeobecných měr nerovnosti, kdy se nerovnost nemění, pokud každý příjem v populaci je vynásoben konstantou.

tvrzení o malém vlivu státního rozpočtu na vnitřní nerovnost v příjmech domácností důchodců není možné považovat za dopad systému sociálního zabezpečení jako celku (ten je celoživotně výrazně progresivní vlivem nastavených redukčních hranic při výpočtu důchodů), ale za dopad jiných položek, a to hlavně na straně příjmů státního rozpočtu (především domácnosti s důchodci, na rozdíl od ostatních, zřejmě neplatí žádnou daň z příjmů fyzických osob, tzn. že u nich nepůsobí její významná progresivita, která jinak významně snižuje vnitroskupinovu nerovnost).

Závěr

Z výsledků naší analýzy dopadu státního rozpočtu vyplynulo, že čím vyšší má domácnost tržní hrubý příjem, tím větší daňové břemeno nese. Na druhou stranu, se zvyšujícím se příjmem klesá celkový užitek, který domácnosti plyne z výdajů státního rozpočtu. Seřadíme-li zkoumané domácnosti podle jejich příjmů od nejchudší po nejbohatší, tak zjistíme, že 60 % z nich na státním rozpočtu „profituje“, přičemž se „profit“ snižuje s růstem příjmu domácnosti. Zbývajících 40 % domácností „tratí“, a čím bohatší domácnost, tím na existenci státního rozpočtu „tratí“ víc. Takové výsledky ukazují na progresivní státní rozpočet: rozpočet s progresivními daněmi i s progresivními výdaji. To je v souladu s měřením změny v nerovnosti rozdělení tržních hrubých příjmů domácností – jejich rozdělení je podle Theilova indexu po zdanění a vynaložení výdajů méně nerovné.

Zajímavé výsledky poskytla dekompozice Theilova indexu pro celkovou nerovnost rozdělení příjmů zkoumaných domácností. Dekompozice odhalila, že průměrné příjmy domácností důchodců, podnikatelů a zemědělců se po zdanění a přijetí užitků zvýšily, kdežto průměrné příjmy domácností dělníků a zaměstnanců se snížily. V důsledku změn v průměrných příjmech se snížil příspěvek meziskupinové k celkové nerovnosti. Na druhou stranu, příspěvky vnitroskupinových nerovností k celkové nerovnosti se po zdanění a přijetí užitků zvýšily. Nejvíc k celkové nerovnosti přispívá nerovnost mezi domácnostmi zaměstnanců, nejméně důchodců, resp. zemědělců. Dále bylo zjištěno, že po zdanění a přijetí užitků z výdajů se snížila nerovnost uvnitř všech skupin. K největší změně v nerovnosti došlo ve skupině podnikatelů a k nejmenší ve skupině důchodců. Mezi domácnostmi zaměstnanců je rozdělení příjmů nejvíc nerovnoměrné, a to jak před, tak po zdanění a přijetí užitků z výdajů. Z výsledků dekompozice lze např. vyvodit, že významného efektu by redistribuční politika státu mohla dosáhnout, kdyby se jí podařilo cíleně snížit nerovnost uvnitř skupiny domácností zaměstnanců.

Jak si lze progresivitu, resp. výsledky analýzy ukazující na progresivitu státního rozpočtu vysvětlit? Jednoduše tak, že daně, plynoucí do státního rozpočtu, jsou konstruovány tak, aby na nich platili relativně více bohatší, a že výdajové politiky centrální vlády jsou zaměřeny především na osoby či domácnosti, které potřebují pomoc nebo podporu. Což je pravda: sazba daně z příjmů fyzických osob byla v roce 2004 progresivní, sazby DPH diferencované; ze státního rozpočtu plynuly i výdaje

explicitně cílené na osoby nacházející se v nepříznivých sociálních podmínkách nebo výdaje podporující jedince k vyšším výkonům a tím i vyšším příjmům. Dalším jednoduchým vysvětlením je, že státní rozpočet slouží jako nástroj zabezpečení na stáří a mezigeneračně přerozděluje významnou část domácího produktu. A posledním, že podstatná část výdajů státního rozpočtu jako rozpočtu centrální vlády je určena na financování statků ve prospěch všech občanů státu: přiřadíme-li každému občanu stejný užitek, tak měřeno podílem užitku na jejich příjmech zjistíme, že chudší získávají z výdajů např. na obranu nebo státní správu více než bohatší.

Avšak jednoduchá vysvětlení nemusí být vždy jediná či jednoznačná. Výsledky analýzy progresivity mohou záviset na zvoleném časovém období analýzy. V analýze tzv. ročního dopadu lze progresivní dopad očekávat, jestliže rozpočet přerozděluje daně (pojistné) vybrané od v daném roce ekonomicky aktivních jedinců, majících pravděpodobně relativně vyšší příjmy, prostřednictvím výdajů jedincům v daném roce neaktivním, kteří mají zřejmě relativně nižší příjmy. Uvedené jistě platí pro systém sociálního zabezpečení, vč. politiky zaměstnanosti, ale pravděpodobně i pro další výdajové programy financované však z daní, tj. zejména pro státní sociální podporu, jiné sociální dávky, příspěvky na veřejné zdravotní pojištění placené za státní pojištěnce nebo pro vzdělání, jejichž cílovými uživateli jsou osoby v situaci, kdy se předpokládá jejich ekonomická „neaktivita“, a tudíž nízký příjem. Vyjmenované výdaje činí téměř 60 % modelovaných výdajů, resp. daní vč. pojistného za předpokladu, že by tyto výdaje byly 100% hrazeny z daní „vybraných“ od domácností ve SRÚ, resp. za předpokladu, že by byl modelován dopad vyrovnaného rozpočtu. Navíc, domníváme se, že užitek z těchto výdajů byl s vysokou mírou modelován věrohodně.

Kdyby byl analyzován tzv. celoživotní dopad, kdy jsou do měření zahrnuty celoživotní odvody daní a pojistného a na druhé straně užitky z výdajů přijaté během celého života, mohl by se dopad sociálního zabezpečení a dalších zmíněných „systémů“ jevit jinak – pokud bychom ovšem správně určili daně, které tyto výdaje financují. A to proto, že jedinci, kteří v určitém období svého života přijímají sociální dávky nebo studují nebo jsou státními pojištěnci, po jiné období svého života naopak odvádí daně a pojistné. Potom záleží na poměru mezi celoživotně zaplacenými daněmi (pojistným) a celoživotně přijatými užitky vzhledem k celoživotnímu příjmu jedince. Nejen poměr mezi celoživotními daněmi a užitky je jiný, také pozice jedinců se v roční a celoživotní analýze mohou lišit: příjmy jedinců se v průběhu života mění nebo meziročně fluktuují, tzn. že jedinec chudý v jednom roce (např. proto, že je zrovna studentem nebo nezaměstnaným nebo neúspěšným podnikatelem) může být považován za bohatého z hlediska celoživotního příjmu. I když existují jedinci, kteří jsou každoročně, a tedy i celoživotně chudí.

To, že roční přístup k incidenční analýze nezohledňuje možnost, že z určitých výdajů mohou mít jedinci nebo domácnosti užitek jen v určitém období jejich života, nemusí být spojeno jen se sociálními dávkami nebo s výdaji na vzdělání. Některé jevy mohou nastávat pro různé jedince či

domácnosti v různých letech jejich života (např. povodeň, prevence před kterou nebo škody jí způsobené jsou financovány ze státního rozpočtu, apod.).

Podobně i daňové břemeno může záviset na tom, zda se v konstrukci daní projevují redistribuční cíle vlády: poplatníci v daném roce ekonomicky neaktivní nebo jedinci s nižšími příjmy mohou platit na daních relativně méně, když bude použita progresivní sazba daně z příjmů fyzických osob nebo snížená sazba DPH na zboží a služby spotřebovávané ve větší míře chudšími. Zatímco u daně z příjmů fyzických osob můžeme snadno odhadnout, že dopadne progresivně i celoživotně (za předpokladu, že po celý život jedince bude explicitně uplatňována politika progresivní osobní důchodové daně), u DPH to nemusí být zřejmé na první pohled. Srovnání výsledků ročního a celoživotního dopadu DPH naznačuje, že z hlediska celoživotního cyklu může DPH dopadat lineárně či dokonce regresivně (samozřejmě záleží na tom, zda a do jaké míry konstrukce daně zohlední faktory, které významně ovlivňují celoživotní dopad daně, např. mezní sklon ke spotřebě). Na konstrukci výpočtu záleží i dopad pojistného, které je (podle naší analýzy) rozloženo mezi domácnosti zaměstnanců a za určitých podmínek i OSVČ lineárně nebo regresivně u některých OSVČ. Korektní odhad dopadu daně z příjmů právnických osob, která tvoří v naší analýze součást daňového břemene domácností, ať už roční či celoživotní, je mnohem komplikovanější. Výsledek do velké míry závisí na zvoleném incidenčním předpokladu o dopadu daně. My jsme předpokládali, že daň dopadá na domácnosti lineárně.

Jednou z příčin výsledného progresivního dopadu celkových výdajů státního rozpočtu je, že užitek z některých výdajů (činí skoro třetinu modelovaných výdajů) byl alokován všem jedincům stejně, což může znamenat, že dopadá nepřímo úměrně příjmům domácností (výsledný dopad však závisí i na počtu jedinců v domácnosti). Problém je, že takový incidenční předpoklad není jediný, na kterém lze model dopadu užitku z tzv. veřejných statků postavit (v rámci přístupu, kdy užitek měříme pomocí produkčních nákladů financovaných z veřejného rozpočtu). Potom řešením je navrhnout alternativní incidenční předpoklady a porovnat výsledky. Na příklad, za předpokladu, že užitek z veřejných statků je přímo úměrný příjmům domácností, byl by výsledkem lineární dopad. Za předpokladu, že s růstem příjmů (bohatství) se zvyšuje relativní užitek z veřejných statků, byl by výsledkem regresivní dopad. Lineární nebo regresivní dopad určitých výdajů, u kterých si nejsme jisti jejich skutečným dopadem, by pak samozřejmě zmírnil progresivitu sociálních dávek a dalších výše vyjmenovaných výdajů (v rámci roční analýzy). Incidenční předpoklad o stejném užitku byl navíc použit i u výdajů, ze kterých určitě jedinci nečerpají stejně (např. státní podpora stavebního spoření), avšak pro nedostatek vhodných dat nemohl být formulován reálnější incidenční předpoklad.

Teoreticky správnější by bylo odvodit užitek z veřejných výdajů od preferencí spotřebitelů nebo od jejich ochoty za veřejně zabezpečované statky zaplatit. Avšak nejen že by taková incidenční analýza kladla enormní nároky na data, ona by nebyla konzistentní s analýzou incidence daní, pokud by se ovšem daňové břemeno neměřilo taktéž na základě např. užitku, o který poplatník přišel v důsledku snížení jeho disponibilního příjmu o daně.

Nedokonalost mikrosimulačního modelu může být třetím faktorem, který ovlivňuje výsledky analýzy. Ač nebylo naším záměrem přiřadit chudším větší užitek nebo nižší daňové břemeno, „docílili“ jsme progresivního dopadu právě tím, že jsme, především z důvodu nedostatku vhodných dat, formulovali takové incidenční předpoklady o efektivních uživatelích či poplatnících, resp. o výši jejich užitků či daňového břemene, které výsledky analýzy zkreslily ve prospěch chudších domácností. Zejména jde o předpoklady o tom, že z výdajů mají prospěch všichni jedinci nebo že jejich užitky se rovnají průměrné výši nákladů na efektivního uživatele. Dílčím výsledkem našeho výzkumu tak je, že korektní alokace užitků ze všech výdajů státního rozpočtu domácnostem je poměrně ambiciózní úkol, protože státní rozpočet zahrnuje velké množství položek (odpovídajících poskytování řady statků nebo realizaci řady programů či projektů atd.). Je zapotřebí shromáždit velké množství vhodných informací a dat, aby byly užitky z výdajů přesně přiřazeny. Zdá se proto vhodnější analyzovat jednotlivé položky výdajů samostatně, resp. jen vybrané položky. Což na druhou stranu ale vyvolává problém přiřazení souvisejících daní, pokud bychom chtěli analyzovat celkový, příp. celoživotní dopad „rozpočtu“ (konkrétního výdajového programu). Navíc, modelování užitku mohlo být dokonalejší, kdyby byly použity i jiné proměnné, které jsou u domácností a jejich členů sledovány ve SRÚ: výběr proměnných (a nákup dat od ČSÚ) byl učiněn na začátku výzkumu, přičemž až na jeho konci jsme schopni učinit perfektní selekci ze všech dostupných proměnných (samozřejmě za podmínek daného stavu poznání na konci období vyměřeného výzkumu grantovým projektem…).

Nakonec, při prezentaci výsledků naší analýzy je třeba mít na paměti, že z důvodu nereprezentativnosti vzorku domácností, se kterým jsme pracovali, nelze výsledky dopadu státního rozpočtu, potažmo výsledky analýzy jeho progresivity bez výhrad zobecnit na celou populaci. Dále je třeba vzít v potaz, že naše analýza byla omezena jen na jeden z veřejných rozpočtů, přičemž analýze nebyly podrobeny všechny příjmy a výdaje státního rozpočtu. Nakonec, výsledky mohou být do určité míry specifické pro vybraný rok 2004.

Konkrétní výsledky, ke kterým jsme dospěli, považujeme nyní za jednu z možných variant výsledků analýzy fiskálního dopadu státního rozpočtu v ČR za rok 2004. Na základě znalostí a zkušeností, které jsme v průběhu výzkumu získali, jsme schopni navrhnout alternativní postup(y) analýzy a výsledky revidovat. Navíc, za přínos našeho výzkumu považujeme také ověření aplikace vybrané metody incidenční analýzy, identifikaci jejích slabých a silných míst nebo zmapování možností získat vhodná data pro analýzu, resp. prověření možnosti aplikovat při analýze metodu jinou, nota bene analyzovat dopad jiného veřejného rozpočtu nebo vybrané veřejné politiky.

Použitá literatura

Aaron, H., McGuire, M. (1970) Public Goods and Income Distribution. *Econometrica*, Vol. 38, No 6

Auerbach, A. J. (2005) *Who Bears the Corporate Tax? A Review of What We Know*. University of California, Berkeley and NBER Paper

Bradford, D.F. (ed.) (1995) *Distributional Analysis of Tax Policy*. Washington D.C.: The AEI Press

Coronado, J. L., Fullerton, D., Glass, T. (2000) *The Progressivity of Social Security* [on-line]. Working Paper No 7520. Cambridge (USA): NBER. Dostupné na http://www.nber.org/papers/w7520 [cit. 2004-01-07]

Demery, L. (2000) *Benefit Incidence: a Practitioner´s Guide* [on-line]. Working Paper No 35117. The World Bank. Dostupné na http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000160016_20060202161329&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679 [cit. 2008-03-02]

De Wulf, L. (1981) Incidence of Budgetary Outlays: Where Do We Go From Here? *Public Finance*, Vol. 36

Duclos, J., Araar A., Fortin, C. (2008) *Distributive Analysis*. MIMAP Programme. International Development Research Centre, Government of Canada, and CIRPÉE, Université Laval.

Dudková, J. (2008) *Dopad výdajů ze státního rozpočtu ČR na bydlení v roce 2004*. Praha. Bakalářská práce. Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví, katedra veřejných financí

Ebert, U., Tillmann, G. (2006) Budget Incidence Reconsidered [on-line]. *Journal of Economics*, Vol. 88, No 1. Dostupné na http://proquest.umi.com/pqdweb?did=1065378591&Fmt=7&clientId=45149&RQT=309&VName=PQD [cit. 2007-05-07]

Felix, R. A. (2007) *Passing the burden: corporate tax incidence in open economies* [on-line]. FED Paper. Dostupné na http://www.kansascityfed.org/Publicat/RegionalRWP/RRWP07-01.pdf [cit. 2008-01-07]

Fullerton, D., Rogers, D. L. (1991) *Lifetime vs. Annual Perspectives on Tax Incidence* [on-line]. Working Paper No 3750. Cambridge (USA): NBER. Dostupné na www.nber.org/papers/w3750 [cit. 2006-02-07]

Fullerton, D., Rogers, D. L. (1995) Distributional Effects on a Lifetime Basis. In Bradford, D. F. (ed.) *Distributional Analysis of Tax Policy*. Washington, D.C.: The AEI Press

Gillespie, W. I. (1965) Effect of Public Expenditures on the Distribution of Income. In Musgrave, R. A. (ed.) *Essays in Fiscal Federalism*. Washington, D.C. : The Brookings Institution

Harberger, A. (1962). The Incidence of the Corporation Income Tax. *Journal of Political Economy,* 70(3)

Harberger, A. (1995). *The ABCs of Corporation Tax Incidence: Insights into the Open-Economy Case*. Tax Policy and Economic Growth. Washington D.C.: American Council for Capital Formation

Harding, A. (2003) *Lifetime Income Distribution and Redistribution (Contributions to Economic Analysis)*. North Holland

Chamberlain, A., Prante, G. (2007) *Who Pays Taxes and Who Receives Government Spending? An Analysis of Federal, State and Local Tax and Spending Distributions, 1991-2004* [on-line]. Tax Foundation Working Paper No 1. Washington : Tax Foundation. Dostupné na http://proquest.umi.com/pqdweb?did=1247337511&Fmt=7&clientId=45149&RQT=309&VName=PQD [cit. 2007-04-23]

Klazar, S., Slintáková, B. (2005) *Dopad českého daňového systému na výpočty cílových ukazatelů EU-SILC*. Metodologická studie vypracovaná pro potřeby ČSÚ (nepublikováno)

Klazar, S., Slintáková, B. (2008) *Analýza celoživotního dopadu veřejného důchodového pojištění v České republice*. Praha. Výzkumná zpráva. VŠE v Praze

MF (2005) *Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2004* [on-line]. Praha: Ministerstvo financí ČR. Dostupné na http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet.html?year=2004 [cit. 2007-09-07]

MPO (2005) *Zpráva o vývoji malého a středního podnikání a jeho podpoře v roce 2004* [on-line]. Praha: Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR. Dostupné na http://www.mpo.cz/dokument26805.html [cit. 2008-09-01]

MŠMT (2003) *Závazné zásady pro zpracován rozpisu a přidělení finančních prostředků školám ... na rok 2004* [on-line]. Materiál MŠMT č. j. 30 318/2003-45. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Dostupné na http Dostupné na http://www.msmt.cz/uploads/soubory/RgS_a_soukrS/Zavazne_zasady_2004.htm [cit. 2008-06-10]

MŠMT (2004a) *Změna pravidel pro poskytování dotací veřejným vysokým školám* … [on-line]. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Dostupné na http://aplikace.msmt.cz/vysokeskoly/financovaniVS/Zmena_Pravidel_pro_rok_2004.htm [cit. 2008-06-10]

MŠMT (2004b) *Rozdělení dotací vysokým školám v roce 2004* [on-line]. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Dostupné na http://www.msmt.cz/ekonomika-skolstvi/financovani-vysokych-skol-rok-2004 [cit. 2008-06-10]

MŠMT (2005) *Analýza jednotkových výdajů hrazených z prostředků státního rozpočtu v roce 2004 ve školách a školských zařízeních zřizovaných kraji a obcemi* [on-line]. Materiál MŠMT č. j. 19 221/2005-45. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Dostupné na http://www.msmt.cz/ekonomika-skolstvi/analyza-jednotkovych-vydaju-v-roce-2004 [cit. 2008-06-10]

Murphy, R. (2008) *The Tax Incidence Argument Is Wrong: Corporate Tax Cuts Are All About Senior Management Greed* [on-line]. Tax Research LLP. Dostupné na http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2008/06/03/the-tax-incidence-argument-is-wrong-corporate-tax-cuts-are-all-about-senior-management-greed/ [cit. 2008-09-01]

MZe (2005a) *Souhrnná zpráva o stavu zemědělství, potravinářství, lesního a vodního hospodářství ČR za rok 2004* [on-line]. Praha: Ministerstvo zemědělství ČR. Dostupné na http://www.mze.cz/attachments/MZ_souhrnna_zprava_04.pdf [cit. 2008-09-01]

MZe (2005b) *Zpráva o stavu vodního hospodářství České republiky v roce 2004* [on-line]. Praha: Ministerstvo zemědělství ČR, Ministerstvo životního prostředí ČR. Dostupné na http://www.mze.cz/attachments/Modra_zprava_2004.pdf [cit. 2008-09-01]

MZe (2005c) *Zemědělství 2004* [on-line]. Praha: Ministerstvo zemědělství ČR. Dostupné na http://www.mze.cz/attachments/Z-2004_-_pro_tisk.pdf [cit. 2008-09-01]

Niskanen, W.A. (1994) *Bureaucracy and Public Economics*. Edward Elgar

Pavel, J., Vítek, L. (2005) Mezní efektivní daňové sazby zaměstnanců na českém a slovenském pracovním trhu v období transformace. *Politická ekonomie*, roč. LIII, č. 4

Pechman, J. A. (1987). *Federal Tax Policy*. Brookings Institution Press

Pernica, B. (2007) *Analýza dopadu výdajů státního rozpočtu ČR určených na obranu a civilní připravenost na krizové stavy*. Expertní studie vypracovaná v rámci projektu č. 402/07/0823 financovaného GA ČR

Randolph, W. C. (2006) *International Burdens of the Corporate Income Tax*. CBO Paper. Washington, D.C.

Sedmihradská, L. (2008) Analýza dopadu výdajů státního rozpočtu ČR na sociální péči a pomoc a společné činnosti v sociálním zabezpečení a politice zaměstnanosti. Praha 11.04.2008 – 12.04.2008. In: *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí [CD-ROM]*. Praha : Nakladatelství Oeconomica

Sirovátka, T. a kol (2006) *Hodnocení efektivity programů aktivní politiky zaměstnanosti v ČR* [on-line]. Brno: VÚPSV Praha, výzkumné centrum Brno. Dostupné na http://www.vupsv.cz/Fulltext/vz_187.pdf [cit. 2008-05-15]

Svátková, S., Klazar, S., Slintáková, B., Zelený, M. (2007) *Zatížení spotřebního koše daněmi ze spotřeby v České republice*. Praha: Eurolex Bohemia

SZIF (2005) *Výroční zpráva o činnosti Státního zemědělského intervenčního fondu a čerpání finančních prostředků za rok 2004* [on-line]. Praha: Státní zemědělský intervenční fond. Dostupné na https://xpf.szif.cz/irj/go/km/docs/apa_anon/cs/dokumenty_ke_stazeni/o_nas/nase_cinnosti/1150451086421.pdf [cit. 2008-09-01]

Štěpán, J. (2008) *Dopad výdajů ze státního rozpočtu ČR na politiku zaměstnanosti v roce 2004*. Praha. Bakalářská práce. Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví, katedra veřejných financí

Tanzi, V. (2000) *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*. Edward Elgar Publishing Limited

Tullock, G. (1997) *Economics of Income Redistribution*. Kluwer Academic Publishers

ÚIV (2008) *Rychlá šetření 2008* [on-line]. Praha: Ústav pro informace ve vzdělávání. Dostupné na http://www.uiv.cz/clanek/374/1478 [cit. 2008-06-10]

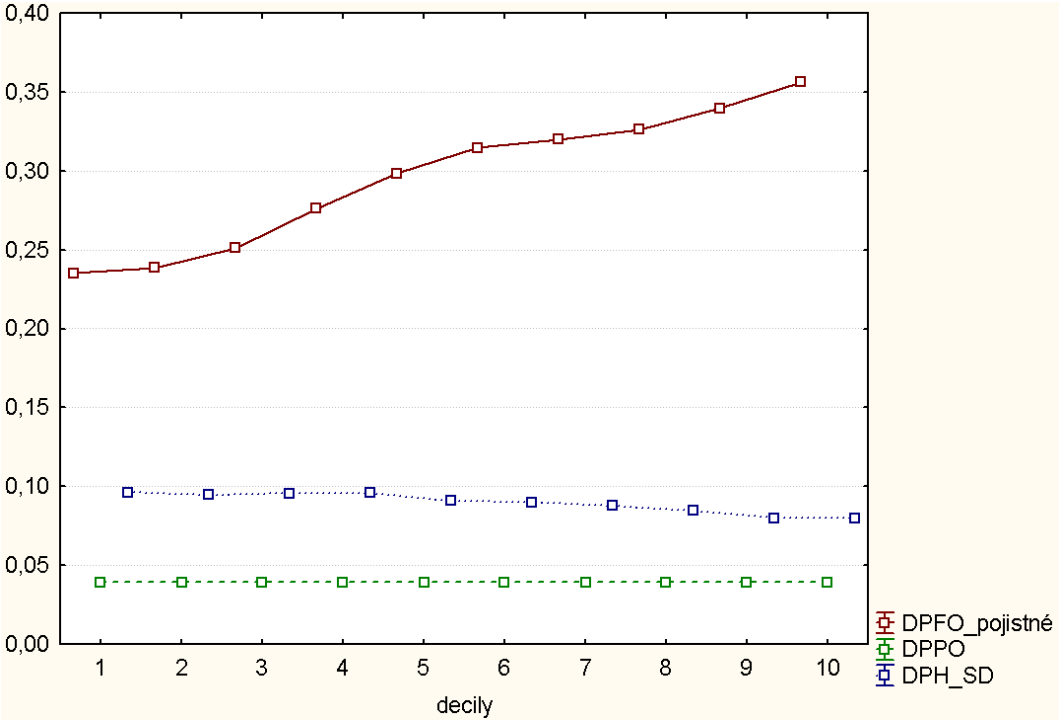
Příloha

Tabulka 7 – Výdaje státního rozpočtu, jejichž dopad byl modelován

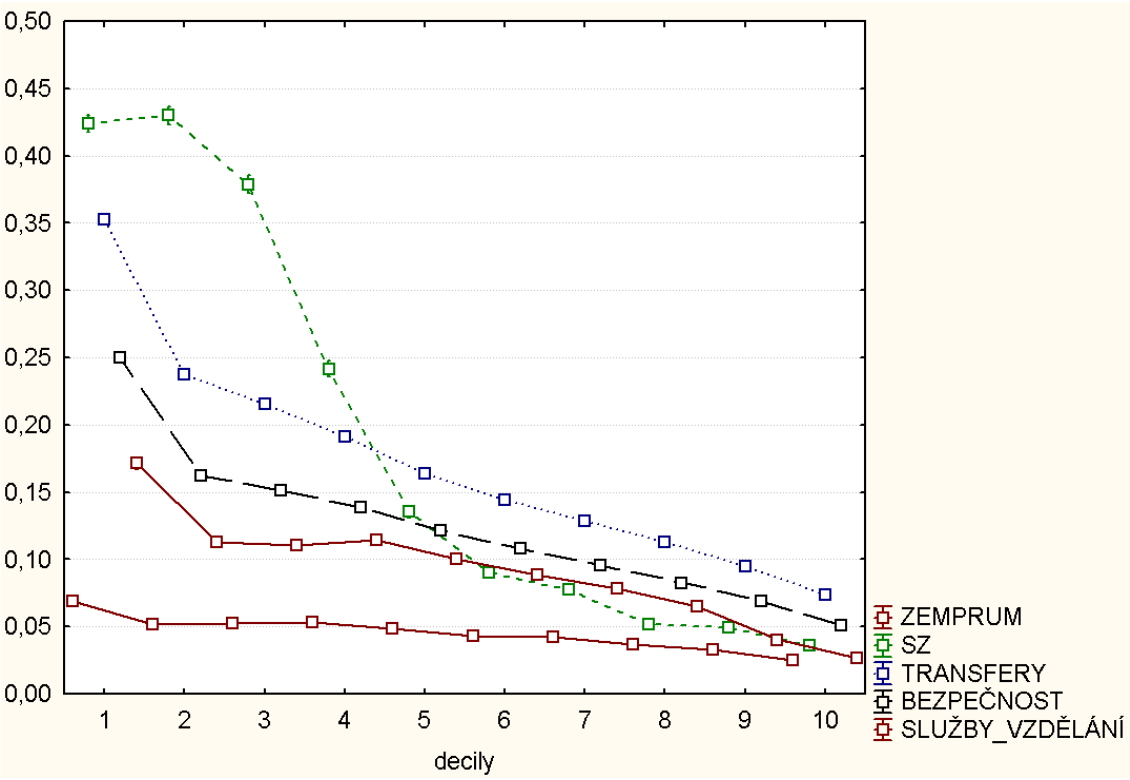
Kompozitní statek / Transfer	Výdaje (tis. Kč)	Podíl na výdajích (%)	Model alokace
Potraviny	21 244 748,52	2,90	IV
Školní mléko	57 565,00	0,0078	III
Podpora vývozu zemědělské produkce	1 509 752,00	0,21	III
Život na venkově	6 514,00	0,00089	III
Lesní hospodářství	911 009,67	0,12	II
Povodí	962 676,00	0,13	III
Vodní hospodářství	1 251 469,98	0,17	II
Útlum hornictví	2 134 147,51	0,29	III
Podpora průmyslu a podnikání	20 040 084,04	2,73	III
Cestovní ruch	289 092,00	0,039	IV
Doprava	13 158 549,60	1,79	IV
Bezpečnost práce	187 145,33	0,026	III
Ostatní výdaje na průmysl, dopravu, spoje a všeobecné hospodářské záležitosti	8 290 366,34	1,13	II
Zemědělství a průmysl celkem	**70 043 119,99**	**9,55**	
Vzdělání	85 238 582,13	11,62	III (IV)
Kultura	2 180 905,01	0,30	IV
Knihovny, památky, církve a masmédia	3 553 644,53	0,48	II
Sport	302 257,28	0,041	IV
Volný čas dětí a mládeže	252 031,11	0,034	III
Sportovní reprezentace	888 201,89	0,12	II
Ústavní zdravotní péče	2 159 555,15	0,29	III
Zvláštní zdravotnické služby a programy	5 103 388,09	0,70	II
Komunální služby a územní rozvoj	1 000 739,99	0,14	II
Ochrana životního prostředí	3 339 882,48	0,46	II
Výzkum a vývoj	9 397 644,27	1,28	II
Rekvalifikace a provoz úřadů práce	3 567 920,20	0,49	III
Zaměstnávání zdravotně postižených	900 366,50	0,12	III
Investiční pobídky	858 852,93	0,12	III
Správa v oblasti sociálních věcí a politiky zaměstnanosti	5 965 281,49	0,81	II
Služby pro obyvatelstvo celkem	**124 709 253,10**	**17,01**	

Důchody	230 896 759,29	31,48	I
Nemocenské	29 718 325,48	4,05	I
Státní sociální podpora	32 786 060,72	4,47	I
Jiné sociální dávky	12 860 289,11	1,75	I
Podpora v nezaměstnanosti vč. správy	7 030 046,79	0,96	I
Sociální transfery celkem	**313 291 481,30**	**42,72**	
Příspěvky na státní pojištěnce	33 377 470,00	4,55	III
Příspěvky na penzijní připojištění	3 123 718,00	0,43	I
Podpora stavebního spoření	15 337 000,00	2,09	II
Ostatní podpora bytové výstavby	1 525 251,23	0,21	IV
Úrokové příspěvky mladým manželům	131 206,00	0,02	IV (III)
Jiné transfery celkem	**53 494 645,23**	**7,29**	
Obrana	28 771 700,39	3,92	II
Civilní připravenost na krizové stavy	1 250 860,67	0,17	II
Bezpečnost a veřejný pořádek	30 788 210,41	4,20	II
Právní ochrana	14 491 075,10	1,98	II
Požární ochrana a záchranný integrovaný systém	6 612 716,16	0,90	II
Státní moc a státní správa	37 718 492,54	5,14	II
Jiné veřejné služby	1 855 316,16	0,25	II
Finanční operace, v tom:			II
- Úroky státního dluhu	28 467 877,45	3,88	
- Ztráta České konsolidační agentury	18 233 397,00	2,49	
- Jiné	1 853 346,77	0,25	
Ostatní činnosti	1 785 930,88	0,24	II
Bezpečnost a veřejná správa celkem	**171 828 922,80**	**23,43**	
MODELOVANÉ VÝDAJE CELKEM	**733 367 422,40**	**100**	

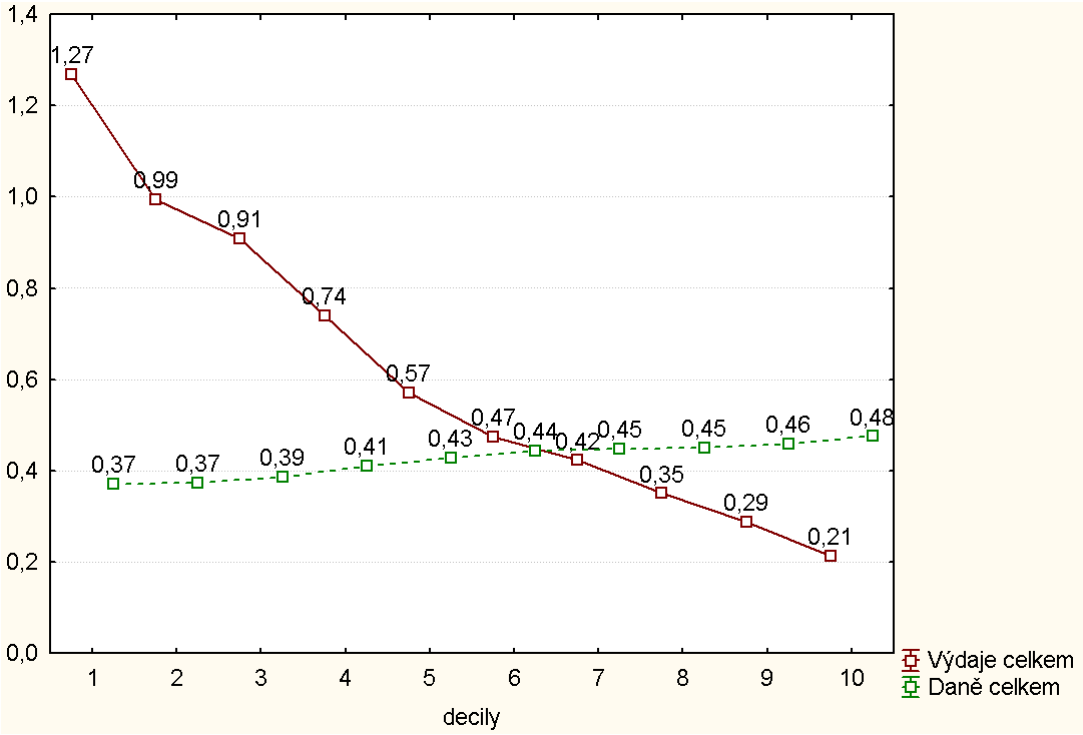
Graf 1 – Efektivní zatížení pro jednotlivé daně



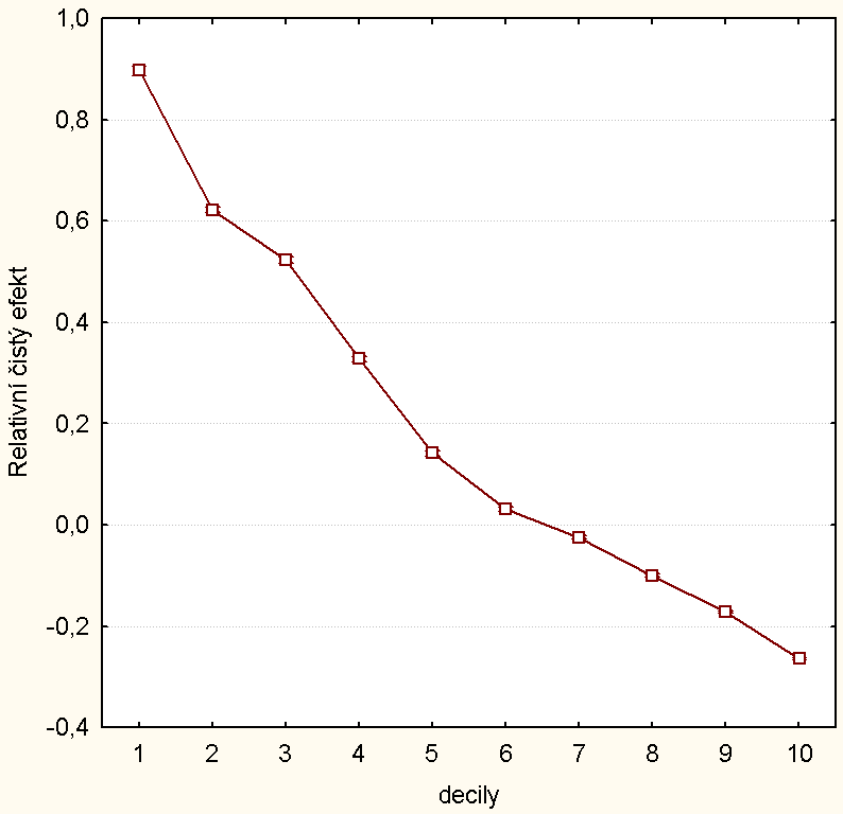
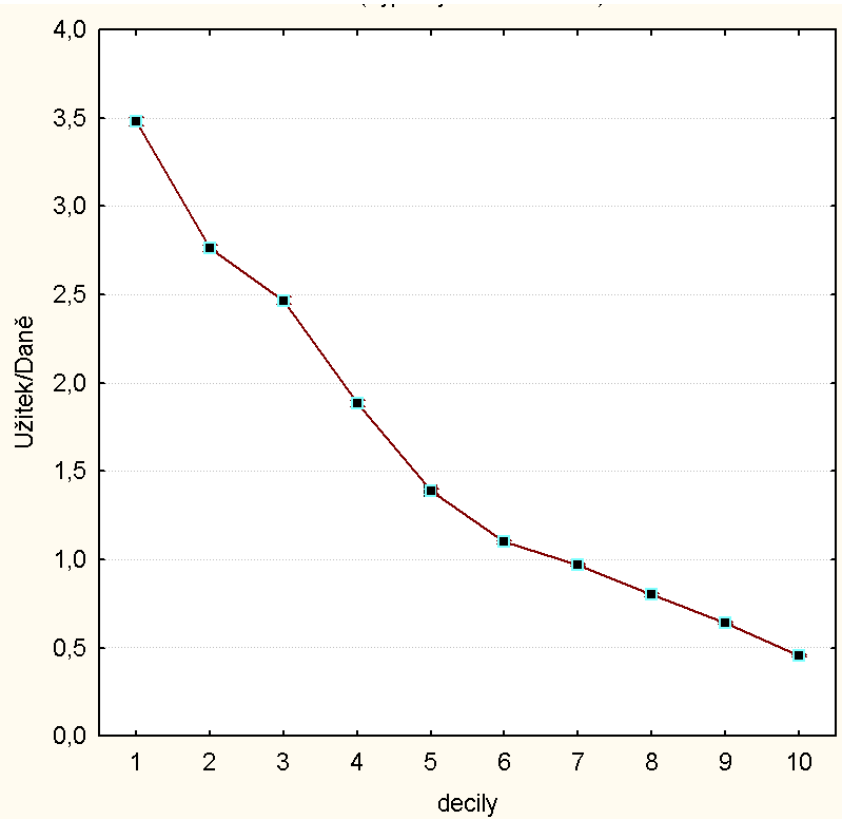
Graf 2 – Efektivní míry užitku pro jednotlivé kategorie výdajů



Graf 3 – Celkové efektivní daňové zatížení a celková míra užitku



Graf 4 – Relativní čistý efekt státního rozpočtu



Graf 5 – Celkový užitek z koruny celkového daňového břemene