

Nákladový přístup k měření dopadu veřejných výdajů[#]

Barbora Slintáková*

Úvod

Je možné konstatovat, že teoretický a empirický výzkum daňové incidence je dál než výzkum incidence veřejných výdajů. Ruggeri (2005) nebo Ebert a Tillmann (2006) uvádějí, že zatímco studií daňové incidence je hodně, separátních studií na výdajovou incidenci je málo. Avšak daňová incidence tvoří jen polovinu obrazu o působení vlády; Chamberlain a Prante (2007) shrnují, že už od 30. let 20. století si ekonomové uvědomují, že hodnocení dopadu aktivit vlády na rozdělení příjmů je jen na základě výsledků daňové incidence neúplné či neadekvátní.

Ovšem, existují výdajové kategorie, jejichž redistribuční efekty se analyzují často a dlouhodobě. Jsou to sociální transfery, přičemž více pozornosti se věnuje transferům peněžním [viz např. Smeeding (2005), Kim – Lambert (2007), Paulus aj. (2009); za Českou republiku např. Schneider – Jelínek (2005), Klazar – Slintáková (2004) nebo Večerník (2006)]. Do sociálních transferů se však zahrnují i nepeněžní plnění jako zejména poskytování zdravotní péče a vzdělání nebo dotace na bydlení a dopravu. Aaberge, Langorgen a Lindgren (2013), kteří sami zkoumali dopad čtyř služeb (veřejně poskytovaná zdravotní péče, péče o staré osoby, vzdělávání a péče o děti) na nerovnost a chudobu v 21 státech EU, v Norsku a na Islandu, citují řadu studií, publikovaných mezi lety 1981 a 2012, které se věnovaly dopadu věčných sociálních transferů na rozdělení příjmů. Dále viz např. Lustig – Pessino – Scott (2013) za Jižní Ameriku nebo studie kombinovaného dopadu vybraných daní a veřejných výdajů, které pravidelně provádějí národní statistické úřady Velké Británie a Austrálie (viz např. ABS, 2012 nebo Tonkin – Lewis – Thomas, 2013), nebo studie Světové banky věnované incidenci veřejných výdajových programů zaměřených na snížení chudoby, a to zejména v rozvojových zemích.

Z daní jsou ale financovány i další statky, např. veřejný pořádek a bezpečnost, veřejná správa, kultura, ochrana životního prostředí, nebo se poskytují dotace do průmyslu, zemědělství, dopravy atd. a lze tvrdit, že v konečném důsledku mají i aktivity vlády konané primárně s jinými než redistribučními cíli vliv na rozdělení příjmů. Snaha změřit dopad celého veřejného rozpočtu na rozdělení příjmů, resp. změřit konečné příjmy, tj. příjmy po snížení o všechny daně a navýšené nejen o peněžní transfery, ale i o užitky z veřejně zabezpečených statků, je typická pro studium tzv. fiskálního dopadu, založené Barnou (viz Glennerster, 2006), resp. Gillespiem (1965) a *Tax Foundation* (viz *Tax Foundation*, 1967).

Menchik (1991) jako jedno z možných vysvětlení, proč je studií výdajové incidence méně než studií daňové incidence, identifikuje formu příjmu: zatímco daně se platí v penězích (a navíc, také se obvykle odvozují od peněžně vyjádřených základů), z veřejných výdajů, kromě peněžních transferů, plyne občanům příjem nepeněžní ve formě přístupu ke spotřebě, resp. ve formě spotřeby určitých statků. A ocenění užitků z veřejně zabezpečených statků, zejména statků veřejných, je problém, který není dosud uspokojivě vyřešen.¹

[#] Článek byl zpracován jako jeden z výstupů výzkumného projektu Fakulty financí a účetnictví VŠE v Praze, který je realizován v rámci institucionální podpory IP100040.

* Doc. Ing. Barbora Slintáková, Ph.D. – docentka; Katedra veřejných financí, Fakulta financí a účetnictví, Vysoká škola ekonomická v Praze, Nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3; <barbora@vse.cz>.

¹ Myslí se veřejné statky definované Samuelsonem jako statky kolektivní spotřeby, jejichž spotřeba vstupuje do užitkových funkcí všech jedinců, tj. charakteristikou statků je nevylučitelnost ze spotřeby.

Cílem tohoto článku je představit přístupy k měření dopadu veřejných výdajů a demonstrovat použití tzv. nákladového přístupu na příkladu České republiky. Následující kapitola odlišuje nákladový přístup od tzv. behaviorálního, zdůvodňuje jeho častější použití v empirických analýzách a nastiňuje jeho omezení. V kapitole druhé je prezentována ukázka využití nákladového přístupu při měření incidence výdajů státního rozpočtu České republiky. Tento příspěvek se nezabývá měřením nerovnosti a redistribučního efektu (vč. definic a měření různých příjmů a problému ekvivalenčních stupnic) nebo hodnocením progresivity. Článek se zabývá problémy pozitivní analýzy, ne normativními otázkami.

1 Přístupy k měření dopadu veřejných výdajů

Dopadem veřejných výdajů se rozumí jejich rozdělení, resp. užitků z nich, mezi konkrétní jedince, příp. domácnosti, potažmo jejich vliv na příjmy. Lze rozlišit přímé a nepřímé efekty veřejných výdajů na příjmy. Jestliže přijetí transferů nebo spotřeba veřejně zabezpečovaných statků příjem jedinců nebo domácností přímo zvyšuje, hovoří se o incidenci užitků. Když veřejné výdaje ovlivňují tržní příjem nepřímo prostřednictvím změn v cenách výrobních faktorů a produktů, používá se pojem incidence výdajů (viz např. Selden – Wasylenko, 1992).

Často se analýza dopadu veřejných výdajů redukuje jen na analýzu přímých efektů, důchodové a cenové efekty veřejných výdajů bývají ignorovány, přestože by mohly mít potenciálně velké redistribuční efekty (viz Reynolds – Smolensky, 1974). Otázkou, nakolik ignorování nepřímých efektů zkresluje výsledek incidenční analýzy, se zabýval Ruggeri (2005). Došel k závěru, že se na tuto otázku nedá přesně odpovědět, protože se nepřímé efekty všech veřejných výdajů, zejména na veřejně zabezpečované statky jako je např. vzdělání a zdravotní péče nebo veřejná správa, bezpečnost, justice apod., nedají přesně změřit.

Postup analýzy incidence užitků lze obecně charakterizovat např. jako „společenské účetnictví“, kdy se transakce, které probíhají mezi veřejným sektorem a sektorem domácností během určitého období, vyjadřují v příjmových (peněžních) ekvivalentech, které navyšují příjem jedince nebo domácnosti (Wolff – Zacharias, 2006). Navíc, jsou-li užitky plynoucí z veřejných výdajů přiřazeny jedincům nebo domácnostem v ekvivalentních peněžních částkách, tak lze měřit progresivitu veřejných výdajů (viz Lambert – Nesbakken – Thoresen, 2010). Příjem se navyšuje těm, v jejichž prospěch byly veřejné výdaje vynaloženy, ne subjektům, které obdržely peněžní prostředky z veřejného rozpočtu, tj. např. státní zaměstnanci nebo dodavatelé státních institucí.

Zatímco u peněžních sociálních transferů panuje více méně shoda na tom, o kolik se zvyšuje příjem, zvláště když se transfery evidují jako příjmy ve statistických šetřeních, tak v případě veřejně zabezpečovaných statků se ekonomové dosud neshodli na nekontroverzním a prakticky proveditelném postupu, jak spotřebu statků zabezpečovaných vládou převést na peněžní ekvivalent. Složitost výpočtů a absence potřebných dat ve statistikách jsou pak důvodem, proč nejsou užitky ze všech veřejně zabezpečovaných statků obvykle zahrnovány do analýz redistribuce nebo nerovnosti (viz Harding – Warren – Lloyd, 2006).

Nejvíce kontroverzní je zahrnutí výdajů na veřejné statky, jako je např. obrana, do incidenční analýzy. Na příklad Gillespie (1965) argumentoval, že výdaje na tyto statky nelze z analýzy fiskálního dopadu vyloučit, aniž by se vyloučily jim odpovídající daně. Chamberlain a Prante (2007) jsou názoru, že veřejné statky představují základní funkce vlády a jejich poskytování ospravedlňuje existenci vlády vůbec. Podle nich by vyloučení těchto výdajů z analýzy mohlo znamenat, že výdaje např. na obranu jsou mrháním rozpočtových prostředků. Naopak, dle Dodge (1975) by se měly výdaje na služby, které zajišťují chod tržní ekonomiky a které se mají považovat za společenské režijní náklady, vyloučit.

Užitky z veřejně zabezpečených statků lze teoreticky převést na peněžní hodnoty pomocí ekvivalentní variace (*EV*), kterou lze definovat implicitně pomocí nepřímé užitkové funkce jako částku příjmu, kterou musíme spotřebiteli ve stavu s vládou (tj. za vynakládání veřejných výdajů) odebrat, což by bylo ekvivalentní přízpůsobení jeho chování ve stavu za absence vlády, aby byl jeho blahobyt stejný, neboli

$$V(p^0, y^0 - EV) = V(p^1, y^1), \quad (1)$$

kde V = užitková funkce,
 p = cenový vector,
 y = nominální příjem,
1 = stav bez vlády (tzv. counterfactual),
0 = stav s vládou.

Ekvivalentní variaci použili např. Mouová a Winer (Mou – Winer, 2010). Ekvivalentní variaci lze odvodit přímo pomocí Hicksovy funkce kompenzované poptávky. Pak vyjadřuje, kolik by jedinec byl ochoten zaplatit, kdyby nebyl statek poskytován veřejně, aby na tom byl stejně dobře jako v situaci, kdy je statek veřejně poskytován. V obou případech lze takové měřítko pro ocenění užitku ze spotřeby veřejně zabezpečeného statku použít za předpokladu, že známe preference jedinců o spotřebě soukromě a veřejně zabezpečených statků, tj. jejich míry substituce mezi statky, resp. užitkové nebo poptávkové funkce. Přístup, kdy se zkoumá, jak si jedinci cení veřejně zabezpečených statků, je v literatuře označován jako behaviorální. Jeho průkopníky byli Aaron a McGuire (1970), později tuto metodu použili např. Maital (1973), Martinez-Vasquez (1982), Ebert a Tillmann (2006) nebo Mouová a Winer (Mou – Winer, 2010).

Na jednu stranu má behaviorální přístup dobrou oporu v mikroekonomické teorii, ale na druhou stranu je náročný na data o poptávkových funkcích, která jsou obvykle nedostupná (viz Demery, 2000). Problém je v absenci trhu veřejně zabezpečených statků. Proto není známa ochota jedinců za tyto statky platit. Navíc se v literatuře uvádí, že jedinci mají snahu neprojevat své preference a chovat se jako černí pasažéři při zjišťování jejich poptávky např. po veřejných statcích. Výsledkem je, že většina výzkumníků aplikuje přístup, kdy se užitok aproximuje hodnotou rovnající se tomu, kolik vláda vynaložila na poskytování statku. Takový přístup je nazýván nákladovým, protože podstatou je ocenění užitku z veřejně zabezpečeného statku na úrovni nákladů na produkci, neboli měřítkem užitku je rozpočtová částka. Nákladový přístup byl použit ve studiích citovaných v úvodní kapitole, mezi už klasické studie se řadí také např. (Reynolds – Smolensky, 1974) nebo (Ruggles – O'Higgins, 1981). Později dopad veřejných výdajů s tímto přístupem analyzovali např. Wolff a Zacharias (2006) nebo Chamberlain a Prante (2007).

Argumentem ve prospěch použití nákladového přístupu je lepší dostupnost dat. Lambert (2001) kvůli teoreticko-metodologickým problémům s oceněním užitku připouští, že se musí pracovat s dostupnými daty, tzn., že se užitky z veřejně zabezpečených statků mohou aproximovat výdaji vynaloženými vládou ve prospěch občanů. Navíc, ukazatel užitku je tak srovnatelný s ukazateli spotřebních výdajů nebo příjmů (které také nezahrnují spotřebitelský přebytek), které se statisticky sledují.

V analýze s nákladovým přístupem jsou užitky z veřejných výdajů alokovány mezi jedince (nebo domácnosti) na základě incidenčních předpokladů o tom, kdo má z výdajů prospěch. Incidenční předpoklady jsou vyvozeny z teorií, z teoretických predikcí kombinovaných s empirickými poznatky nebo jsou arbitrárně zvoleny, pokud jsou teorie nebo empirické poznatky nejednoznačné (viz Wolff – Zacharias, 2006). Přístup s incidenčními předpoklady je však kritizován pro arbitrárnost a citlivost výsledků na předpoklady. Proto není neobvyklé, že

se používá předpokladů několik nebo že se sporné výdaje z analýzy alternativně vylučují (a výsledky se porovnávají).

Nákladový přístup, který odpovídá modelu dílčí rovnováhy, je založen na řadě předpokladů. Předpokládá se, že všechny relativní ceny a reálné příjmy jsou fixní. Dále se předpokládá, že se mezní užítky rovnají průměrným a že průměrné náklady jsou dobrou zástupnou proměnnou pro mezní užítky. Pak se abstrahuje od spotřebitelského přebytku (viz Selden – Wasylenko, 1992). Avšak Piggott a Whalley (1987) z porovnání svých výpočtů, ke kterým dospěli za použití modelu všeobecné rovnováhy, kdy analyzovali i vliv nadměrného břemene zdanění a spotřebitelských přebytků z veřejných statků na rozdělení příjmů, s výsledky předchozích autorů používajících nákladový přístup, kdy byly nadměrné daňové břemeno a spotřebitelský přebytek z veřejně poskytovaných statků ignorovány, vyvodili, že nemusí být správné předpokládat, že užítky z veřejných výdajů se rovnají nákladům na produkci statků. Na druhou stranu Brennan (1976) zpochybnil ocenění užitku z veřejného statku pro účely redistribuční analýzy na základě mezního užitku a ve své práci ukázal, že užitek z veřejného statku lze aproximovat průměrnou částkou výdajů na spotřebitele statku.

Abstrahuje se zpravidla také od externích efektů. To, že se v analýzách abstrahuje od externalit (nebo nadměrných břemen) a že se analýzy omezují jen na přímé užítky (nebo zaplacené daně), se dá interpretovat tak, že se předpokládá funkční politický trh, kdy se celkový užitek z poslední vynaložené jednotky veřejného výdaje rovná celkovým společenským nákladům na její výběr prostřednictvím zdanění (Ruggeri, 2005).

V nákladovém přístupu se předpokládá efektivní (optimální) úroveň produkce veřejně zabezpečovaných statků. Tento předpoklad je diskutabilní, ale např. Paulus, Sutherlandová a Tsakoglou (Paulus – Sutherland – Tsakoglou, 2009) ho s odvoláním se na závěry studií Willnera a Parkera z r. 2007 nebo Afonsa, Schuknechta a Tanziho z r. 2005 podporují.

Nákladový přístup je statickou incidenční analýzou, nepostihuje dynamický vývoj. Dále, Mouová a Winer (Mou – Winer, 2010) uvádějí, že na rozdíl od daňového přesunu zůstává přesun užitku z veřejně poskytovaných služeb nebo z dotací mimo výzkum, a to zejména z důvodu absence teorie, která by o přesunu užitku pojednávala. Na příklad Mouová a Winer ve své práci předpokládali přesun užitku z dotace na péči o staré osoby z rodičů na děti.

Standardní analýza dopadu veřejných výdajů poskytuje obrázek o tzv. průměrné incidenci, tj. ukazuje, kdo v dané době má užitek z veřejných výdajů. Jako taková nemusí být dobrým východiskem pro predikci dopadu změny ve veřejných výdajích, protože užítky související se změnou ve výdajích (např. zvýšení výdajů na vzdělání) mohou být rozděleny jinak než užítky z celkových výdajů, viz např. (Demery, 2000). Problémem také může být, když jsou všem jednotkám analýzy přiřazeny stejné průměrné výdaje na určitou službu, ačkoliv se dá předpokládat, že se (průměrné) výdaje na službu liší mezi lokalitami. Metodou, jak zohlednit rozdíly v produkčních nákladech napříč municipalitami, se zabývali např. Aaberge a Langorgen (2006).

Přes výhrady k nákladovému přístupu argumentují Chamberlain a Prante (2007) v jeho prospěch tak, že pro odhad dopadu výdajů by se mělo použít podobné metodologické východisko jako pro daňový dopad. To znamená, že jestliže se v incidenčních analýzách kvantifikuje daňové břemeno pomocí částek zaplacených daní, tj. daňové břemeno nesené poplatníkem se neměří jako úplná ztráta blahobytu, tak by se užitek z veřejných výdajů také měl vyjadřovat jako peněžní částka výdajů vynaložená z rozpočtu.

2 Měření dopadu výdajů státního rozpočtu České republiky pomocí nákladového přístupu

Tato část článku by měla posloužit jako ukázka konkrétního postupu analýzy incidence veřejných výdajů. Dopad i jiných než peněžních transferů byl v ČR poprvé změřen v rámci studie fiskálního dopadu státního rozpočtu České republiky, kterou provedli Klazar a Slintáková. První výsledky byly publikovány v r. 2009 (viz Klazar – Slintáková, 2009), další výsledky dosažené v r. 2010 publikovány zatím nebyly. Cílem výzkumu bylo odhadnout dopad státního rozpočtu na příjmy domácností. Výzkum se však omezil jen na příjmy daňové, vč. pojistného sociálního zabezpečení, a za předpokladu, že z daní placených do rozpočtu v běžném roce jsou financovány běžné výdaje, byly incidenční analýze podrobeny jen běžné výdaje státního rozpočtu. Analyzována byla tehdy data za rok 2004.

Vyloučení kapitálových výdajů lze zdůvodnit např. tím, že není jasné, kdo z nich má užítky (viz ABS, 2007). Avšak užítky z veřejně zabezpečovaných statků jsou tím pádem podhodnocené, neboť nezahrnují hodnotu amortizace dlouhodobého majetku používaného při produkci statků. Postup kalkulace užitku z kapitálových výdajů popisuje např. Demery (2000), k problému viz také (Ruggeri, 2005). Dále byly z analýzy vyloučeny výdaje, modelování, jejichž dopad by bylo bývalo neúměrně složité až nemožné, nespecifikované dotace obcím a krajům, jejichž dopad by bylo bývalo lepší analyzovat společně s ostatními výdaji územních rozpočtů, a výdaje převedené do rezervního fondu. Do analýzy fiskálního dopadu státního rozpočtu byly zahrnuty výdaje, které činily přibližně 92 % běžných výdajů, resp. 85 % celkových výdajů státního rozpočtu.

Na začátku výzkumu nebyly omezeny položky běžných výdajů tak, aby byla bilance daní a výdajů vyrovnaná. A to zejména proto, že mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu (s výjimkou systému sociálního zabezpečení, příp. dotací z EU) neexistuje účelová vazba a vynechání jakékoliv výdajové položky by bylo vždy zcela arbitrární. Spíše než udržet vyrovnaný rozpočet, bylo cílem analýzy změřit dopad daní a běžných výdajů co nejpřesněji (v rámci daných možností). Na příklad Rugglesová a O'Higgins (Ruggles – O'Higgins, 1981) argumentovali, že výdaje se v analýze dopadu nemusí rovnat daním uloženým na občany v daném roce. Na druhou stranu, např. Chamberlain a Prante (2007) prezentovali jako hlavní výsledek své práce fiskální dopad nevyrovnaného rozpočtu, ale v příloze jako alternativní výsledek dopad vyrovnaného rozpočtu, kdy v souladu s ricardiánskou ekvivalencí alokovali deficit rozpočtu mezi domácnosti ve formě vyšších daní.

Při odhadu dopadu výdajů státního rozpočtu ČR byl aplikován nákladový přístup, a to v souladu s postupy autorů zahraničních studií. Postup incidenční analýzy obecně popisují např. Demery (2000), Martinez-Vazquez (2001), Chamberlain a Prante (2007) nebo Lustigová a Higgins (Lustig – Higgins, 2012). Analýza zahrnovala čtyři kroky. Za prvé specifikaci statků nebo transferů, na které byly výdaje státního rozpočtu vynaloženy. Za druhé identifikaci subjektů, ve prospěch kterých byly výdaje vynaloženy, tj. určení efektivních příjemců užitků. Za třetí odvození užitků od hodnot veřejných výdajů vynaložených na statky či transfery bez ohledu na ocenění užitků příjemci a jejich přiřazení efektivním příjemcům. V poslední fázi byl kalkulován celkový užitek z výdajů pro každou domácnost, aby se dalo sledovat, jak jsou užítky rozděleny mezi domácnosti charakterizované jejich příjmy.

Pro určení statků nebo transferů financovaných z výdajů státního rozpočtu bylo využito primárně odvětvové (funkční) členění podle rozpočtové skladby [srov. (Wolff – Zacharias, 2006) nebo (Chamberlain – Prante, 2007)]. K rozklíčování výdajů však přispělo i třídění druhové a podpůrně bylo využito i odpovědností třídění. Údaje o výdajích státního rozpočtu byly čerpány z Automatizovaného rozpočtového informačního systému MF ČR. Pro práci s výdaji byl použit výkaz, ve kterém byly výdaje tříděny podle rozpočtové skladby maximálně

podrobně, a to až do úrovně paragrafů (tj. nejnižší úroveň odvětvového třídění) a zároveň až na úroveň položek (tj. nejnižší úroveň druhového třídění). Ke každému paragrafu se s větší či menší přesností, resp. větší či menší námahou, určilo, jaký statek nebo transfer z něj byl financován. Protože nebylo efektivní odhadovat užitek z každého výdajového paragrafu, byly jednotlivé paragrafy, příp. i výdaje na vyšších úrovních třídění, seskupeny na základě jejich účelu a společných charakteristik spotřebitelů statků nebo příjemců transferů, příp. podle možností modelovat dopad. Tak bylo pro účely analýzy vytvořeno 49 tzv. kompozitních statků nebo transferů. Následně byly spočteny částky výdajů odpovídající jednotlivým kompozitním statkům či transferům.² Ve skutečnosti však některé kompozitní statky (např. vzdělání nebo doprava) představují několik statků, jejichž dopad byl analyzován samostatně.

Pro účely prezentace výsledků dopadu byly statky a transfery, resp. výdaje na ně, seskupeny do pěti výdajových kategorií – viz Tab. 1 níže. Dále, kategorie Bezpečnost a veřejná správa byla rozdělena na dvě subkategorie: Správa a Úroky, pro které byl dopad modelován alternativně. Rozdělení výdajů do kategorií je užitečné pro získání podrobnější informace o tom, které domácnosti získávají více a které méně z kterých výdajů. Obvykle se zvláště sledují sociální (peněžní) transfery a výdaje na zabezpečení statků, neboť transfery jsou primárně vynakládány s cílem redistribuovat příjmy. Často se samostatně prezentuje dopad výdajů na statky kolektivní spotřeby sloužící všem, a to z důvodu větší míry arbitrárnosti incidenčních předpokladů, na jejichž základě je dopad měřen. Oddělují se též výdaje na úroky z veřejného dluhu, čímž se separuje dopad výdajů, se kterými souvisí problém mezigeneračního přesunu daňového břemene či užítku z výdajů.

K odhadu dopadu výdajů byla použita technika mikrosimulačního modelování. Mikrosimulační model byl postaven na mikrodatch o 3 036 domácnostech základního souboru statistiky rodinných účtů (dále SRÚ) za rok 2004. I když SRÚ není nejlepším statistickým šetřením příjmů domácností prováděným v ČR, byla pro účely analýzy fiskálního dopadu nejvhodnějším zdrojem dat, neboť se v ní sledují výdaje domácností, pomocí kterých lze modelovat jak užitek z některých veřejných výdajů, tak zatížení daněmi ze spotřeby. Data ze SRÚ nebyla pro účely mikrosimulačního modelování nijak upravena. Nedokonalá reprezentativnost SRÚ z hlediska potřeb analýzy fiskálního dopadu (např. absence určitých typů domácností nebo odlišné zastoupení nejchudších a nejbohatších domácností nebo domácností ekonomicky aktivních, než je v celé populaci) zřejmě způsobily, že struktura analyzovaných daní a výdajů nebyla shodná se skutečnou strukturou daní a výdajů státního rozpočtu (např. sociální peněžní transfery byly ve struktuře užitek z výdajů státního rozpočtu podhodnoceny, naopak tzv. jiné transfery, jako např. příspěvky na státní pojištění nebo podpora stavebního spoření, nadhodnoceny).

Protože je zpravodajskou jednotkou ve SRÚ domácnost, byla za jednotku analýzy, stejně jako skoro ve všech studiích fiskálního dopadu, zvolena domácnost. Užítky z výdajů státního rozpočtu však byly primárně přiřazovány jedincům, resp. těm domácnostem, ve kterých bydleli tzv. efektivní příjemci užitek (neboli efektivní uživatelé). Celkový užitek domácnosti pak byl spočten jako součet užitek jednotlivých jejích členů. Z hlediska času byl analyzován tzv. roční dopad, kdy se porovnávají v daném roce zaplacené daně a ve stejném roce přijaté užítky z veřejných výdajů.

Užítky z jednotlivých kompozitních statků či transferů byly alokovány na základě incidenčních předpokladů o tom, v čí prospěch byly výdaje státního rozpočtu v r. 2004

² V těchto částkách byly zahrnuty 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 souvisejí. Přehled všech statků nebo transferů a výdajů, které na ně byly vynaloženy, viz v příloze studie (Klazar – Slintáková, 2009).

vynaloženy. Ty byly vytvořeny na základě veřejně dostupných informací. Především z důvodu nedostatku dat se muselo předpokládat, že efektivní příjemci jsou osoby (pouze rezidenti České republiky), které jsou oficiálně (např. v legislativě, programovém dokumentu apod.) označeny za tzv. cílové uživatele neboli osoby, v jejichž prospěch je daná vládní politika či program realizován, resp. určitý statek nebo transfer poskytován. Přestože se lze domnívat, že existují i neoprávnění uživatelé, tj. osoby, které získaly užitek, aniž splnily požadavky nebo podmínky pro spotřebu statku či přijetí transferu financovaného ze státního rozpočtu, bylo by velmi obtížné takové osoby identifikovat, potažmo simulovat. Podobně je těžké určit, který jedinec splňující podmínky, být cílovým uživatelem, není ve skutečnosti efektivním příjemcem proto, že z nějakého důvodu daný statek nespotřeboval nebo si dávku „nevyzvedl“. Dále, při formulaci incidenčních předpokladů hrály důležitou roli také údaje sledované o členech a domácnostech ve SRÚ, zejména různé položky příjmů nebo spotřebních výdajů a socio-ekonomické či demografické ukazatele. Tyto položky nebo ukazatele posloužily jako tzv. alokátory pro přiřazení užítků z veřejných výdajů ke konkrétním domácnostem.

Užitek efektivního příjemce z konkrétního statku byl kalkulován jako jeho podíl na celkových výdajích určených na poskytování daného statku, resp. jako užitek byla přiřazena částka transferu, kterou efektivní příjemce přijal. V některých případech byla za efektivního uživatele vzata domácnost jako celek, potom byl kalkulován podíl výdajů na domácnost. Výsledkem tohoto procesu byly nové proměnné u každé domácnosti v souboru, tj. částky poskytnutých užítků z veřejně zabezpečovaných statků.

Nejjednodušší postup při identifikaci efektivního příjemce a přiřazení užítku byl, jak je to v podobných studiích běžné, použit u výdajů na sociální peněžní transfery (a příspěvků na penzijní připojištění). Efektivními příjemci byli v tomto případě členové domácnosti, která vykazala v příslušných statistických znacích kladné hodnoty.³ Užitek se rovnal výši přijatých sociálních dávek, kterou daná domácnost reportovala.

Zejména výdaje na statky zahrnuté do kategorie Bezpečnost a veřejná správa, tj. především výdaje na veřejné statky, byly alokovány všem jedincům za předpokladu, že všichni obyvatelé státu daný statek využívají, nota bene stejně (srov. Chamberlain – Prante, 2007). Užitek jedince se rovnal průměrným výdajům na statek na obyvatele ČR.⁴ Předpoklad o stejném užítku je sice pro empirickou analýzu velmi výhodný (neboť alokace užítku je jednoduchá), avšak z teoretického hlediska je diskutabilní. Proto většina autorů alokovala tzv. všeobecné výdaje (i) alternativně, a to pomocí nějaké příjmové veličiny (např. dle celkového příjmu nebo kapitálových příjmů), i když Lambert (2001) tvrdí, že pokud jsou preference o spotřebě soukromých a veřejných statků ovlivněny jinými faktory než příjmem, tak není rozumné alokovat výdaje dle rozdělení příjmů.

Také v české studii byly použity alternativní incidenční předpoklady, a to pro výdaje na statky v subkategorii Správa a pro výdaje na finanční operace, včetně úroků ze státního dluhu (subkategorie Úroky). Na základě předpokladu o funkční závislosti užítku z veřejného statku na příjmu byl užitek z výdajů na Správu přiřazen každé domácnosti proporcionálně k jejímu hrubému tržnímu příjmu (viz dále). Za předpokladu, že (především) úroky jsou součástí nákladů na produkci statků (transferů), přičemž není zřejmé, součástí nákladů na produkci, kterých konkrétních statků či transferů, byly užítky z výdajů na Úroky alokovány domácnostem proporcionálně k jejich celkovým užítkům plynoucím ze všech výdajů kromě výdajů na Úroky. Úroky zaujímají ve studiu fiskálního dopadu zvláštní místo a stejně jako výdaje na veřejné

³ Statistický znak je ve SRÚ používán pro klasifikaci příjmů a výdajů domácnosti.

⁴ Takto byly alokovány i užítky z poměrně velké položky „podpora stavebního spoření“ a další výdaje, kdy modelování dopadu jinak nebylo možné pro nedostatek vhodných dat nebo kdy by modelování bylo bývalo neúměrně náročné vzhledem k výši veřejných výdajů.

statky představují kontroverzní problém, viz např. (Gillespie, 1965) nebo (Chamberlaine – Prante, 2007).

Na rozdíl od tzv. všeobecných výdajů se u tzv. specifických výdajů dá předpokládat, že spotřeba statků z nich financovaných je omezená na osoby splňující určitá kritéria. V závislosti na věrohodnosti incidenčních předpokladů a na datech, která o domácnostech a jejich členech poskytuje SRÚ, byli více či méně přesně modelováni efektivní uživatelé řady statků zejména z kategorií Zemědělství a průmysl, Služby pro obyvatelstvo a Jiné transfery a kalkulovány jejich užitky. Na příklad užitky z výdajů na vzdělání byly alokovány dětem nebo mladým lidem za předpokladu, že se vzdělávají ve školách, které jsou dotované ze státního rozpočtu. Efektivní příjemci užitků mohli být modelováni poměrně přesně, neboť ve SRÚ se sleduje nejen věk členů domácnosti, ale i jejich ekonomická aktivita (tzn. lze určit, ve kterých domácnostech jsou žáci či studenti, resp. učni). Navíc se sledují i výdaje na vzdělání či na služby s ním související (např. na stravování ve školní jídelně či menze). Dále, např. užitky z výdajů určených na podporu průmyslu a podnikání byly přiřazeny domácnostem s předností dělníkům, zaměstnancem či podnikatelům ve vybraných odvětvích národního hospodářství za předpokladu, že podpora umožňuje zajistit dané domácnosti příjem; užitky z výdajů vynaložených na podporu života na venkově byly přiřazeny domácnostem žijícím ve venkovských obcích za předpokladu, že podpora prospěje především těmto domácnostem, nebo užitky z výdajů na rekvalifikaci a provoz úřadů práce byly alokovány nezaměstnaným za předpokladu, že se rekvalifikace v rámci aktivní politiky zaměstnanosti účastní nezaměstnané osoby nebo že se úřady práce věnují především nezaměstnaným atd. Užitky v uvedených a dalších případech byly kalkulovány jako průměrné výdaje státního rozpočtu na produkci daného statku na jednoho efektivního uživatele, přičemž se při kalkulaci zohlednila pravděpodobnost, se kterou mohli být členové domácností efektivními uživateli.⁵

U některých výdajů se předpokládalo, že podpořily produkci vybraných služeb a zboží, z čehož měly prospěch domácnosti coby jejich spotřebitelé. Jako alokátoři užitků posloužily statistické znaky, které vykazovaly spotřební výdaje vynaložené domácnostmi na podpořené zboží či službu. Na příklad užitek z dotací na podporu zemědělské produkce, potažmo potravin byl alokován domácnostem podle výdajů na potraviny, užitek z dotací do dopravy podle výdajů na různé druhy dopravy nebo na provoz osobních dopravních prostředků za předpokladu, že užitek z výdajů mají jedinci, kteří využívají dopravní infrastrukturu nebo dopravní služby, nebo užitek z dotací do kultury byl přiřazen domácnostem s výdaji na kulturní a zábavní služby za předpokladu, že užitek z podpory kultury mají jedinci navštěvující kulturní pořady apod. Od spotřebních výdajů reportovaných domácnostmi ve SRÚ byl také odvozen jejich užitek, a to jako součin spotřebních výdajů a „dotace“ na 1 Kč spotřebních výdajů domácnosti. „Jednotková dotace“ byla kalkulována jako podíl výdajů státního rozpočtu na daný kompozitní statek (podporu) a celkových výdajů vynaložených domácnostmi na spotřebu daného statku v daném roce.

Na konec byl pro každou domácnost ve SRÚ spočten celkový užitek z výdajů státního rozpočtu, který byl vyjádřen jako podíl na jejím hrubém tržním příjmu. Ten zahrnoval příjmy z výdělečné činnosti před zdaněním, pojistné zaměstnavatele, příjmy z nakládání s majetkem či jiné příjmy, dávky z důchodového pojištění a daň z příjmů právnických osob.⁶ Domácnosti byly podle jejich vyrovnaných⁷ hrubých tržních příjmů seřazeny od nejchudší po nejbohatší a

⁵ Pokud to bylo možné, tak byly průměrné výdaje spočteny jako vážené průměry. Na příklad průměrné výdaje na základní či střední vzdělání byly spočteny jako vážené průměry, kdy vahami byly podíly dětí navštěvujících školy dle jednotlivých zřizovatelů.

⁶ To za předpokladu, že daň z příjmů právnických osob dopadá efektivně na fyzické osoby. Dopad daně byl odhadnut v rámci studie fiskálního dopadu, viz (Klazar – Slintáková, 2009).

⁷ K vyrovnání příjmů byla použita ekvivalenční stupnice OECD.

pro decily byly spočteny průměrné užitky, a to jak pro jednotlivé kategorie výdajů, tak pro výdaje celkem. Výsledný dopad výdajů státního rozpočtu za rok 2004 je prezentován v tabulce 1. V předposledním sloupci tabulky 1 je dopad celkových výdajů, kdy výdaje na Bezpečnost a veřejnou správu byly alokovány všem stejně, a v posledním sloupci tabulky je celkový dopad s alternativními předpoklady pro výdaje na Správu a Úroky.

Tab. 1: Dopad výdajů státního rozpočtu za rok 2004 (v %)

Výdaje	ZEPR	SLUŽBY	SZ	TRANS	BEZP	SPR	ÚR	Výdaje celkem I	Výdaje celkem II	
Decily domácností	1.	6,93	17,15	42,42	35,25	25,03	7,49	6,89	126,78	116,13
	2.	5,20	11,30	43,00	23,73	16,26	7,49	5,72	99,49	96,45
	3.	5,23	11,09	37,89	21,56	15,14	7,49	5,25	90,91	88,52
	4.	5,30	11,41	24,16	19,16	13,89	7,49	4,26	73,92	71,78
	5.	4,88	10,06	13,54	16,37	12,15	7,49	3,30	57,00	55,64
	6.	4,32	8,86	9,04	14,46	10,81	7,49	2,79	47,49	46,96
	7.	4,21	7,87	7,78	12,84	9,58	7,49	2,53	42,28	42,72
	8.	3,70	6,55	5,21	11,30	8,27	7,49	2,16	35,03	36,41
	9.	3,32	4,04	4,96	9,50	6,89	7,49	1,85	28,71	31,17
	10.	2,48	2,69	3,59	7,36	5,10	7,49	1,49	21,22	25,11

Zdroj: vlastní výpočty

Poznámka k tabulce: ZEPR – Zemědělství a průmysl, SLUŽBY – Služby pro obyvatelstvo, SZ – Sociální transfery, TRANS – Jiné transfery, BEZP – Bezpečnost a veřejná správa, SPR – SPRÁVA, tj. výdaje na Bezpečnost a veřejnou správu bez finančních operací, ÚR – Úroky, resp. výdaje na finanční operace

Z výsledků plyne, že užitky z výdajů státního rozpočtu byly, kromě výdajů na Správu za alternativního incidenčního předpokladu, nepřímo úměrné příjmům domácností (i když v první polovině rozdělení příjmů pozorujeme, že ne vždy domácnosti v nižším decilu realizovaly vyšší užitek než domácnosti ve vyšším decilu), pak mluvíme o tzv. progresivním dopadu. V analýze 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, 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 činily téměř 60 % analyzovaných výdajů. Navíc, užitek z těchto výdajů byl modelován poměrně věrohodně.

Další příčinou výsledného progresivního dopadu celkových výdajů státního rozpočtu je, že užitek ze skoro třetiny modelovaných výdajů byl alokován všem jedincům stejně, což vedlo k tomu, že to vypadá, že chudší měli větší užitek např. z výdajů na obranu nebo veřejnou správu. Problém je, že takový incidenční předpoklad není jediný, na kterém lze model dopadu užitku z tzv. veřejných statků postavit. Řešením je navrhnout alternativní incidenční předpoklady. Protože výdaje na Bezpečnost a veřejnou správu činí nezanedbatelnou položku, projevil se jejich alternativní dopad na rozdělení užitku z celkových výdajů – srov. poslední dva sloupce tabulky 1. Alternativní předpoklady dopadu výdajů na Bezpečnost a veřejnou správu sice nezměnily celkově progresivní dopad celkového užitku, ale měly vliv na jeho rozdělení mezi domácnosti: ve srovnání s původním dopadem bylo za alternativních předpokladů alokováno více spíše bohatším domácnostem na úkor chudších domácností.

Závěr

Podle Gillespieho (1965) by se měl blahobyt jedince (domácnosti) hodnotit buď na základě tržního příjmu, tj. příjmu bez jakéhokoliv zásahu vlády, nebo podle příjmu konečného, tj. příjmu očištěného o celkové daňové břemeno, které jedinec (domácnost) nese, a na druhé straně konzistentně zahrnujícího všechny užitky, které mu vláda poskytuje. Měření dopadu daní ze spotřeby a daně z příjmů právnických osob nebo veřejných výdajů jiných než peněžních sociálních transferů je stále problémem i výzvou pro teoretický a empirický výzkum.

Méně náročné na data je měření přímých efektů veřejných výdajů za použití nákladového přístupu. Protože užitky z veřejných výdajů, zejména vynaložených na zabezpečení statků, nejsou přímo pozorovatelné (a statisticky sledované), alokují se určitým subjektům pomocí incidenčních předpokladů. Přestože je formulaci incidenčních předpokladů věnována velká péče s cílem, aby věrně postihly efektivní příjemce užitek z veřejných výdajů, připouští se, že některé mohou být považovány za příliš zjednodušující či arbitrární. Na příklad ačkoliv byly incidenční předpoklady o dopadu výdajů státního rozpočtu ČR vytvořeny na základě množství informací o činnostech veřejných institucí, o realizaci jednotlivých výdajových programů, dotovaných projektů apod. (v tomto článku byly předpoklady popsány jen stručně), nemohla být z důvodu velkého rozsahu státního rozpočtu věnována některým položkám taková pozornost, aby bylo možné s jistotou tvrdit, že použité předpoklady jsou jediné možné.

Dále, především nedostupnost informací o míře substituce mezi soukromými a veřejně zabezpečovanými statky, resp. náročnost analýzy poptávky po veřejně zabezpečovaných statcích je důvodem aplikace nákladové metody ocenění užitek z veřejných výdajů, která je založena na řadě omezujících předpokladů, např. o efektivnosti veřejných výdajů nebo o rovnosti průměrných nákladů a mezního užitku. Užitek z výdajů se tak aproximuje (průměrnou) částkou veřejných výdajů vynaložených na produkci statků.

Výsledek analýzy za ČR je podobný výsledkům zahraničních incidenčních analýz. Zejména proto, že byla použita data z podobného statistického zdroje a pro kvantitativně významné výdajové položky podobné incidenční předpoklady. Při vědomí omezujících podmínek, za kterých byl dopad výdajů analyzován, je nutno přiznat, že nemusí jít o jediný možný a zcela přesný výsledek. Možnosti pro další zpřesnění analýzy dopadu veřejných výdajů existují. Nakonec, při interpretaci výsledků je třeba mít na paměti, že z důvodu nereprezentativnosti vzorku domácností ve SRÚ nelze výsledky dopadu státního rozpočtu bez výhrad zobecnit na celou populaci.

Literatura:

- [1] Aaberge, R. – Langørgen, A. (2006): *Measuring the Benefits from Public Services: The Effects of Local Government Spending on the Distribution of Income in Norway*. [online], Review of Income and Wealth, c2006, roč. 52, č. 1, s. 61-83, [cit. 21. 3. 2014], <<http://vse.summon.serialssolutions.com>>.
- [2] Aaberge, R. – Langørgen, A. – Lindgren, P. (2013): *The Distributional Impact of Public Services in European Countries*. [online], Luxembourg, Publications Office of the European Union. c2013, [cit. 29. 2. 2014], <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-13-009/EN/KS-RA-13-009-EN.PDF>.
- [3] Aaron, H. – McGuire, M. (1970): *Public Goods and Income Distribution*. Econometrica, 1970, roč. 38, č. 6, s. 907-920.

- [4] ABS (2007): *Government Benefits, Taxes and Household Income*. [online], Canberra, Australian Bureau of Statistics, c2007, [cit. 2. 3. 2014], <[http://www.ausstats.abs.gov.au/Ausstats/subscriber.nsf/0/30A1BDA7F5A93A9CCA2572F800133897/\\$File/65370_2003-04.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/Ausstats/subscriber.nsf/0/30A1BDA7F5A93A9CCA2572F800133897/$File/65370_2003-04.pdf)>.
- [5] ABS (2012): *Government Benefits, Taxes and Household Income*. [online], Canberra, Australian Bureau of Statistics, c2012, [cit. 29. 2. 2014], <[http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/FA33862EE0D34EEECA257A750014E5DF/\\$File/65370_2009-10.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/FA33862EE0D34EEECA257A750014E5DF/$File/65370_2009-10.pdf)>.
- [6] Brennan, G. (1976): *The Distributional Implications of Public Goods*. *Econometrica*, 1976, roč. 44, č. 2, s. 391-399.
- [7] Demery, L. (2000): *Benefit Incidence: a Practitioner's Guide*. [online], Washington, D. C., World Bank, c2000, [cit. 2. 3. 2014], <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>.
- [8] Dodge, D. A. (1975): *Impact of Tax, Transfer, and Expenditure Policies of Government on the Distribution of Personal Income in Canada*. *Review of Income and Wealth*, 1975, roč. 21, č. 1, s. 1-52.
- [9] Ebert, U. – Tillmann, G. (2006): *Budget Incidence Reconsidered*. [online], *Journal of Economics*, 2006, roč. 88, č. 1, s. 1-19.
- [10] 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., Brookings Institution, 1965, s. 122-186.
- [11] Glennerster H. (2006): *Tibor Barna: The Redistributive Impact of Taxes and Social Policies in the UK: 1937-2005*. [online], London, London School of Economics, Centre for Analysis of Social Exclusion, CASE/115, c2006, [cit. 2. 3. 2014], <http://eprints.lse.ac.uk/3880/1/Tibor_Barna%2Dthe_redistributive_impact_of_taxes_and_social_policies_in_the_UK_1937%2D2005.pdf>.
- [12] Harding, A. – Warren, N. – Lloyd, R. (2006): *Moving Beyond Traditional Cash Measures of Economic Well-Being: Including Indirect Benefits and Indirect Taxes*. [online], Canberra, University of Canberra, c2006, [cit. 2. 3. 2014], <<http://www.natsem.canberra.edu.au/storage/dp61.pdf>>.
- [13] 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*. [online], Washington D. C., Tax Foundation, Working Paper č. 1, c2007, [cit. 23. 4. 2007], <<http://taxfoundation.org/sites/default/files/docs/wp1.pdf>>.
- [14] Kim, K. – Lambert, P. (2007): *Redistributive Effect of U. S. Taxes and Public Transfers, 1994-2004*. [online], Eugene, University of Oregon, c2007, [cit. 2. 3. 2014], <http://economics.uoregon.edu/papers/UO-2007-3_Lambert_Redistributive.pdf>.
- [15] Klazar, S. – Slintáková, B. (2004): *Vliv daní a sociálních transferů na rozdělení příjmů v České republice*. *Acta Oeconomica Pragensia*, 2004, roč. 12, č. 7, s. 26-41.
- [16] Klazar, S. – Slintáková, B. (2009): *Analýza fiskálního dopadu státního rozpočtu České republiky*. [online], Praha, Vysoká škola ekonomická, c2009, [cit. 2. 5. 2010], <<http://fl.vse.cz/veda-a-vyzkum/projekty/abc/>>.
- [17] Lambert, P. J. (2001): *The Distribution and Redistribution of Income*. Manchester, Manchester University Press, 2001.

- [18] Lambert, P. J. – Nesbakken, R. – Thoresen, T. O. (2010): *On the Meaning and Measurement of Redistribution in Cross-Country Comparisons*. [online], Luxembourg Income Study, c2010, [cit. 2. 7. 2010], <<http://www.lisproject.org/publications/liswps/532.pdf>>.
- [19] Lustig, N. – Higgins, S. (2012): *Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Tax Handbook*. [online], New Orleans, Tulane University, c2012, [cit. 29. 2. 2014], <<http://econ.tulane.edu/RePEc/pdf/tul1219.pdf>>.
- [20] Lustig, N. – Pessino, C. – Scott, J. (2013): *The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview*. [online], New Orleans, Tulane University, c2013, [cit. 29. 8. 2013], <<http://econ.tulane.edu/RePEc/pdf/tul1313.pdf>>.
- [21] Maital, S. (1973): *Public Goods and Income Distribution: Some Further Results*. [online], *Econometrica*, 1973, roč. 41, č. 3, s. 561-568.
- [22] Martinez-Vazquez, J. (1982): *Fiscal Incidence at the Local Level*. *Econometrica*, 1982, roč. 50, č. 5, s. 1207.
- [23] Martinez-Vazquez, J. (2001): *The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Benefit Incidence*. [online], Atlanta, Georgia State University, c2001, [cit. 29. 8. 2013], <<http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp0110.pdf>>.
- [24] Menchik, P. L. (1991): *The Distribution of Federal Expenditures*. [online], *National Tax Journal*, 1991, roč. 44, č. 3, s. 269-276.
- [25] Paulus, H. – Winer, S. L. (2010): *Fiscal Incidence When Both Individual Welfare and Family Structure Matter: The Case of Subsidization of Home-care for the Elderly*. [online], Torino, ICER, c2010, [cit. 2. 7. 2010], <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1626700>.
- [26] Paulus, A. aj. (2009): *The Effects of Taxes and Benefits on Income Distribution in the Enlarged EU*. [online], Essex, EUROMOD, c2009, [cit. 2. 7. 2010], <<http://www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em8-09.pdf>>.
- [27] Paulus, A. – Sutherland, H. – Tsakloglou, P. (2009): *The Distributional Impact of In Kind Public Benefits in European Countries*. [online], Essex, EUROMOD, c2009, [cit. 2. 7. 2010], <http://econpapers.repec.org/paper/eseemodwp/em10_2f09.htm>.
- [28] Piggott, J. – Whalley, J. (1987): *Interpreting Net Fiscal Incidence Calculations*. [online], *The Review of Economics and Statistics*, 1987, roč. 69, č. 4, s. 685-694.
- [29] Reynolds, M. – Smolensky, E. (1974): *The Post Fisc Distribution: 1961 and 1970 Compared*. [online], *National Tax Journal*, 1974, roč. 27, č. 4, s. 419-438.
- [30] Ruggeri, G. (2005): *Public Expenditure Incidence Analysis*. In: Shah, A. (Ed.): *Public Expenditure Analysis*. [online], Washington D. C., International Bank for Reconstruction and Development / World Bank, c2005, [cit. 2. 3. 2014], <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/PublicExpenditureAnalysis.pdf>>.
- [31] Ruggles, P. – O'Higgins H. (1981): *The Distribution of Public Expenditure among Households in the United States*. *Review of Income and Wealth*, 1981, roč. 27, č. 2, s. 137-164.
- [32] Selden, M. T. – Wasylenko, M. J. (1992): *Benefit Incidence Analysis in Developing Countries*. [online], Washington D. C., World Bank, c1992, [cit. 2. 3. 2008], <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1992/11/01/000009265_3961003154857/Rendered/PDF/multi0page.pdf>.

- [33] Schneider, O. – Jelínek, T. (2005): *Distributive Impact of Czech Social Security and Tax Systems: Dynamics in Early 2000's*. Prague Economic Papers, 2005, roč. 14, č. 3, s. 221-237.
- [34] Smeeding, T. M. (2005): *Public Policy, Economic Inequality, and Poverty: The United States in Comparative Perspective*. Social Science Quarterly, 2005, roč. 86, č. 1, s. 955-983.
- [35] Tax Foundation (1967): *Tax Burdens and Benefits of Government Expenditures by Income Class, 1961 and 1965*. [online], Washington, D. C., Tax Foundation, c1967, [cit. 2. 3. 2014], <<http://www.taxfoundation.org/news/show/1764.html>>.
- [36] Tonkin, R. – Lewis, J. – Thomas, N. (2013): *The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 2011/12 – Further Analysis and Methodology*. [online], Newport, Office for National Statistics, c2013, [cit. 29. 8. 2013], <http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171766_317895.pdf>.
- [37] Večerník, J. (2006): *Income Taxes and Benefits among Czech Employees: Changes since 1989 and a Cross-National Comparison*. Finance a úvěr, 2006, roč. 56, č. 1-2, s. 2-17.
- [38] Wolff, E. – Zacharias, A. (2006): *An Overall Assessment of the Distributional Consequences of Government Spending and Taxation in the United States, 1989 and 2000*. In: Papadimitriou, D. (ed.): *The Distributional Effects of Government Spending and Taxation*. London, Palgrave Macmillan, 2006.

Nákladový přístup k měření dopadu veřejných výdajů

Barbora Slintáková

ABSTRAKT

Výzkum incidence veřejných výdajů není tak rozsáhlý jako studium daňové incidence, přestože je také významný. Problém výdajové incidence je v identifikaci jedinců, v jejichž prospěch byly výdaje vynaloženy, a kvantifikaci jejich užitků. Existují dva přístupy k řešení tohoto problému. Tzv. behaviorální přístup je teoreticky vhodnější, avšak je náročný na data. Proto se spíše používá tzv. nákladový přístup, kdy jsou užitky odhadovány pomocí rozpočtových částek. Článek nejprve odlišuje nákladový od behaviorálního přístupu a nastiňuje jeho omezení. Potom je prezentována ukázka využití nákladového přístupu při měření incidence výdajů státního rozpočtu České republiky. Za účelem určit, kdo a jaký má užitek z výdajů státního rozpočtu, byl vytvořen mikrosimulační model za použití statistiky rodinných účtů. Výsledky ukazují, že z výdajů státního rozpočtu měly v daném roce prospěch spíše chudší domácnosti.

Klíčová slova: Analýza incidence veřejných výdajů; Fiskální dopad; Veřejné výdaje.

Cost of Service Approach to the Measurement of Public Expenditure Incidence

ABSTRACT

Research on public expenditure incidence is not as extensive as the tax incidence study even though it is important as well. The problem of the public expenditure incidence is identification of individuals on whose behalf public expenditures are made and calculation of their benefits. There are two ways how to approach to this problem. The behavioural approach is theoretically pure but it is very demanding for data. That is why the benefits are approximated with budget amounts in the cost of service approach. This paper distinguishes this approach from the behavioural one and describes its limitations. Then it provides details about the procedure of incidence analysis applied on the state budget expenditures in the Czech Republic. To determine which households benefited – and how much – from the state budget expenditures a microsimulation model was developed using the Household Budget Survey sample. Results show that lower-income households received larger benefits from the state budget expenditures in the given year than higher-income households on an annual basis.

Key words: Benefit incidence analysis; Fiscal incidence; Public expenditure.

JEL classification: H22.