

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Diplomová práce

2023

Martin Kalina

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Zrušení superhrubé mzdy v České republice optikou
teorie tří proudů**

Diplomová práce

Autor práce: Ing. et Ing. Martin Kalina

Studijní program: Veřejná a sociální politika

Vedoucí práce: prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Rok obhajoby: 2023

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 31. července 2023

Martin Kalina

Bibliografický záznam

KALINA, Martin. *Zrušení superhrubé mzdy v České republice optikou teorie tří proudů*. Praha, 2023. 119 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Rozsah práce: 142 270 znaků včetně mezer

Abstrakt

V obecné rovině nepředstavují změny v oblasti daní něco výjimečného. Občas ale přijde změna, která zanechá výraznější stopu v mysli lidí tak, jako to udělala zkoumaná superhrubá mzda. Ta vstoupila v život v roce 2008, jakožto součást tehdejší reformy veřejných financí. I přes řadu pokusů a úsilí o její zrušení, přetrvala celých 13 let. K jejímu zrušení nakonec došlo na konci roku 2020 uprostřed epidemie COVID-19. Závěrečná práce se tedy zaměřuje na její definitivní zrušení. Cílem diplomové práce je pak prozkoumat zrušení superhrubé mzdy z hlediska veřejné politiky, porozumět procesu zrušení superhrubé mzdy v České republice s ohledem jak na fázi nastolování agendy, tak také na fázi přijímání rozhodnutí. Práce nahlíží na výzkumný problém optikou teorie tří proudů. Pojata je jako kvalitativní případová studie, kde data představují mediální výstupy, které jsou analyzovány pomocí tematické analýzy.

Abstract

In general, the changes in the area of taxation do not represent anything exceptional. But sometimes a change comes along that leaves a more significant mark on people's minds as the super-gross wage did. It came into being in 2008, as part of the reform of public finance of that time. Despite numerous attempts and efforts to cancel it, it lasted for 13 years. It was finally cancelled at the end of 2020 amid the COVID-19 epidemic. The final thesis, therefore, focuses on its definitive abolition. The aim of the diploma thesis is to examine the abolition of super-gross wage from the point of view of public policy and to understand the process of the abolition of super-gross wage in the Czech Republic with regard to both the policy stage of agenda setting and the policy stage of decision making. The thesis looks at the research problem through the lens of the multiple streams framework. It is conceived as a qualitative case study, where the data represent media outputs that are analysed using thematic analysis.

Klíčová slova

Česká republika, veřejné finance, daň z příjmu fyzických osob, superhrubá mzda, teorie tří proudů

Keywords

Czech Republic, Public Finance, Personal income tax, Super-Gross Wage, The Multiple Streams Framework

Title/název práce

Abolition of Super-Gross Wage in the Czech Republic through the lens of the Multiple Streams Framework

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval prof. PhDr. Františku Ochránovi, DrSc, za odborné vedení závěrečné práce. Dále bych chtěl poděkovat rodině a nejbližším za celkovou podporu, které se mi dostává a vždy dostávalo.

Obsah

Úvod.....	9
1. Institut superhrubé mzdy.....	12
1.1 Vymezení základních pojmů.....	12
1.2 Cesta k superhrubé mzdě.....	14
1.3 Přejít k superhrubé mzdě.....	17
1.4 Odcházení superhrubé mzdy.....	21
2. Teorie tří proudů.....	24
2.1 Základní předpoklady teorie tří proudů.....	25
2.2 Proud problémů.....	27
2.3 Proud politiky.....	29
2.3 Proud veřejných politik.....	30
2.4 Okno příležitosti.....	32
2.5 Promotéři veřejných politik.....	35
2.6 Manipulační strategie promotérů.....	37
3. Vymezení cíle a výzkumných otázek.....	40
4. Použité metody a data.....	42
4.1 Kvalitativní případová studie.....	42
4.2 Data a metoda sběru dat.....	44
4.3 Metoda analýzy dat.....	47
5. Zrušení institutu superhrubé mzdy optikou teorie tří proudů.....	49
5.1 Fáze nastolení agendy (od 1. července 2017).....	50
5.2 Fáze rozhodování (od přelomu léta a podzimu 2020).....	60
6. Shrnutí.....	77
6.1 Specifika zkoumaného případu.....	77
6.2 Zodpovězení výzkumných otázek.....	80
Závěr.....	85
Summary.....	87
Použitá literatura.....	89
Teze diplomové práce.....	111
Seznam diagramů.....	119

Úvod

Předkládaná diplomová práce se zabývá zrušením institutu superhrubé mzdy v České republice, ke kterému došlo na samém závěru roku 2020, a to prostřednictvím schváleného balíčku daňových zákonů (zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony). Samotný institut představoval pomyslnou tuzemskou realitu v oblasti zdaňování práce ze závislé činnosti celých třináct let. Zaznamenal také celou řadu snah a pokusů, vedoucích k jeho rušení až k němu skutečně došlo. Je možné říci, že po celý čas své existence vzbuzoval určité emoce. A to jak jeho odpůrců, tak i těch, kteří jej – většinou dočasně, hájili a současně slibovali jeho brzké zrušení ke konkrétnímu datu. Ona neochota k rušení a uchování superhrubé mzdy při životě spočívala především v obavách z výpadku příjmů veřejných rozpočtů, což je pochopitelné. Takové výpadky by bylo třeba krýtí příjmy jinými a to by velmi pravděpodobně znamenalo provést jiný zásah do daňové oblasti. V takové situaci se jeví jako určitá alternativa zůstat raději u původního stavu, aby byla zachována stabilita systému.

Pokud by výpadek nebyl a ani snad neměl být kryt jinými příjmy, znamenalo by to zvýšení zadlužení, což rozhodně není žádoucím stavem. Vysoké tempo zadlužování a snaha o konsolidaci veřejných financí je ale právě to, co institut superhrubé mzdy přineslo do reality naší země. Nutno podotknout, že nešlo o institut jako takový. Je tím myšlena reforma veřejných financí z let 2007 až 2010, která ve svých odhadech ještě stále počítala s příznivým ekonomickým vývojem. Během roku 2007 však naplno propukla hypoteční krize ve Spojených státech amerických a tím byla odstartována globální ekonomická krize. Součástí reformy veřejných financí České republiky z dotčených let pak byla i novinka v podobě institutu superhrubé mzdy, jakožto konstrukce nového základu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti. Reforma jako celek byla oborově mnohem pestřejší a nedopadala pouze na oblast daní. Realizována byla prostřednictvím Zákona o

stabilizaci veřejných rozpočtů (zákon č. 261/2007 Sb.).

Na problematiku superhrubé mzdy lze nahlížet prostřednictvím vícero oborů. Zájem o ni - podle dosud zveřejněných studií a závěrečných prací, spadá převážně do oboru ekonomických věd – zejména daní, kde se autoři zaměřují převážně na dopady zrušení institutu. Případným dalším oborem jsou pak právní vědy. Zmíněných výstupů však nenalezneme mnoho. V době, kdy již tento institut fungoval osm let, k tomu Radvan (2016) poznamenává, že vzhledem k tomu, jaké pozdvižení přijetí superhrubé mzdy vyvolalo, je s podivem, jak málo k této problematice vzniklo odborné literatury. Množství označuje jako minimální, to na rozdíl od laických názorů uvedených zejména prostřednictvím tisku. Důvodem k tomu může být především fakt, že se jedná o úzké – převážně ekonomické a také lokální, téma. Byť rozhodně ne nezajímavé.

Tato závěrečná práce se však tématu věnuje z pohledu veřejné politiky a pro jeho veřejně politické souvislosti. Na téma bude nahlížet optikou teorie tří proudů, která je spjata především se jmény Johna W. Kingdona a Nikolaose Zahariadise. Teorie se pokouší o vysvětlení, proč tvůrci veřejných politik některá opatření přijmou a jiná nikoli (Novotný a Nekola, 2010), bude aplikována ve své pozdější (aktualizované) podobě z roku 2017. Tato teorie nalézá uplatnění v nejrůznějších odvětvích veřejné politiky. Takovou paletu přibližují Herweg, Zahariadis a Zohlhöfer (2017) příklady oblastí, v kterých byla užita. Jedná o zdravotnictví, dopravu, školství, životní prostředí nebo fiskální politiku. Cílem diplomové práce je pak prozkoumat zrušení institutu superhrubé mzdy z hlediska veřejné politiky, porozumět procesu zrušení institutu superhrubé mzdy v České republice s ohledem jak na fázi nastolování agendy, tak také na fázi přijímání rozhodnutí.

Závěrečná práce je - mimo úvod, resumé a závěr, členěna do šesti samostatných kapitol. První kapitola seznamuje s tím, co institut superhrubé mzdy vlastně znamenal a

jak je na něj nahlíženo obecně i v rámci tohoto výzkumu. Dále shrnuje vstup institutu superhrubé mzdy do praxe a neúspěšné pokusy o jeho zrušení. Druhá kapitola se věnuje teorii tří proudů, která představuje použitý analytický rámec. Třetí kapitola vymezuje výzkumný cíl a výzkumné otázky. Ve čtvrté kapitole jsou přiblíženy použité metody a data. V páté kapitole je pak aplikována teorie tří proudů na dotčené téma. Šestá kapitola náleží shrnutí případu.

1. Institut superhrubé mzdy

Smyslem této kapitoly je představit, co termín institutu superhrubé mzdy představoval a jak je na jeho zrušení nahlíženo v rámci této závěrečné práce. Věnována je pozornost jak jeho vzniku, přechodu k němu tak také i následným snahám o jeho rušení.

Pokud bychom chtěli vlastnosti institutu superhrubé mzdy shrnout, bylo by možné říci, že jde sice o relativně úzkou problematiku, ale zato se značným dopadem pro osobní tak i veřejné finance. To dokládá ještě pokračující rezonance této problematiky ve veřejném prostoru i během roku 2023. Tedy po čas psaní této závěrečné práce. Lze také očekávat, že se toto téma bude vynořovat ve veřejném prostoru i v budoucnu, neboť se jedná o silné veřejně politické téma, dotýkající se financí a právě financí. Důvodů k tomu lze jmenovat vícero. K těm nejsilnějším bude nejspíše patřit jeho nekončící spojování se stavem veřejných financí, ať již budou v jakékoli kondici. Případně půjde o pohledy na to, kolik vláda peněz ponechá nebo naopak vezme lidem z vydělaných prostředků. Alternativně se nabízí také vrátit ke způsobu schválení zrušení tohoto institutu v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky spoluprací vládní strany s pomocí opozičních stran a naopak nesouhlas vládního koaličního partnera jako příklad koaliční (ne)spolupráce.

1.1 Vymezení základních pojmů

Pokud se rozhodneme studovat problematiku superhrubé mzdy, musíme nejprve vymežit, o co se vlastně v našich podmínkách jednalo. Nalézáme zde určitou překážku - neboť jak zmiňuje Hartingerová (2021) - pojem jako takový, nemá definici v právní normě.

Termín superhrubá mzda označoval způsob, jakým byl konstruován základ daně z příjmu fyzické osoby ze závislé činnosti, kdy byl hrubý příjem zaměstnance navýšen o

povinné pojistné. To sestávalo ze třech složek, které byl povinen - dle zákona o dani z příjmů (zákon č. 586/1992 Sb.), platit zaměstnavatel. Jmenovitě šlo o: pojistné na sociální zabezpečení, dále příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a pojistné na veřejné zdravotní pojištění (Fischer, Mazouch a Finardi, 2020). Závěrečná práce se ovšem zabývá zrušením tohoto institutu.

Při snaze o vymezení obsahu pojmu „zrušení institutu superhrubé mzdy“ stojíme před další výzvou, protože pojem lze chápat vícero způsoby a to i vzhledem k tomuto výzkumu. Nabízí se tak dva stěžejní pohledy, které lze označit jako základní a výzkumné vymezení. Základní vymezení pojmu vychází z pohledu Fischera, Mazoucha a Finardi (2020). To představuje pouze stav, kdy se daň z příjmu fyzické osoby ze závislé činnosti vypočítá z hrubých mezd a platů, které by nebyly již zvýšeny o povinné pojistné. Tedy bez zahrnutí dalších souvisejících změn vztažených k základu daně nebo obecně výpočtu daně.

Diplomová práce ovšem pracuje s rozšířeným - neboli výzkumným, vymezením pojmu. To přebírá a rozšiřuje základní vymezení a doplňuje jej o změny některých parametrů výpočtu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti, které bezprostředně a neoddělitelně s ní souvisejí. Na toto rozšířené vymezení je nutné upozornit ve snaze o předejití nejasnostem. Politická vyjednávání se totiž nevedla pouze o samotné podstatě zrušení či ponechání institutu superhrubé mzdy, ale i o souběžných změnách například v sazbách daně či o časovém omezení platnosti zrušení institutu superhrubé mzdy a to v rámci jednoho daňového balíčku, jehož celkové změny tato práce nezamýšlí a ani nemůže postihnout. Toto je nutné zdůraznit pro pochopení, jak probíhalo vyjednávání o zrušení institutu superhrubé mzdy a také toho, co bude v práci zkoumáno.

1.2 Cesta k superhrubé mzdě

Pro samotný vznik institutu superhrubé mzdy je důležitým bodem na pomyslné časové ose rok 2007, kdy byl přijat Zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů (zákon č. 261/2007 Sb.), kterým byla realizována reforma veřejných financí dotčené doby (2007 - 2010). Prostřednictvím ní došlo ke změně velkého množství zákonů a to zejména z daňové oblasti včetně zákona o daních z příjmů (zákon č. 586/1992 Sb.), který je pro předmět této práce stěžejní. Rezortní pestrost této reformy zdůrazňuje například Kuchyňová (2007). Prostřednictvím ní došlo ke změnám v oblasti nejen daňové, ale i sociální a také ve zdravotnictví. Lze se domnívat, že právě tak, jako se stále znovuobjevuje téma superhrubé mzdy ve veřejném prostoru - jakožto zástupce finanční či daňové problematiky, tak v oboru zdravotnictví to podobně mohou být regulační poplatky, která tato reforma také zavedla.

Zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů (zákon č. 261/2007 Sb.) pocházel z pera tehdejší vlády známé jakožto tzv. druhá vláda Mirka Topolánka. Začátkem roku 2007 (9. ledna) došlo k jejímu jmenování a následně pak 19. ledna téhož roku získala důvěru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (Zamrazilová, 2007), čímž se jí otevřela cesta k prosazení dotčené reformy. Reforma čerpala již z vládního prohlášení tzv. první vlády Mirka Topolánka. Ta byla jmenována prezidentem republiky Václavem Klausem 4. září 2006, ale nepodařilo se jí získat důvěru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (Deník.cz, 2016; Vláda České republiky, 2006a). Bodům jejího programového prohlášení se věnuje následující odstavec.

Vláda České republiky (2006b) ve svém programovém prohlášení uváděla mimo jiné: zjištění skutečného stavu veřejných financí a také přípravu návrhu reformy veřejných financí s ohledem na provedenou analýzu. Hlavními cíli této reformy pak mělo být *„snížení nezaměstnanosti, podpora podnikání a hospodářského růstu v dlouhodobé perspektivě, stabilizace veřejných financí a postupné snižování deficitu veřejných*

rozpočtů tak, aby v dlouhodobém výhledu bylo možné připravit vyrovnaný státní rozpočet“ (Vláda České republiky, 2006b s. 9).

Reforma měla stát na těchto principech: *„snížení celkové daňové a odvodové zátěže pro všechny občany, živnostníky a podniky, uplatnění zásady jediné sazby daní (u DPH s výjimkami), zjednodušení a racionalizace daňového, sociálního, důchodového a zdravotního systému s cílem snížit náklady na jejich správu a omezit byrokracii“ (Vláda České republiky, 2006b, s. 9).*

V programovém prohlášení druhé vlády Mirka Topolánka pak nalezneme reflexi stavu veřejných financí a z toho plynoucí závazání se ke snížení schodku veřejných financí pro rok 2008 na úroveň 3,0% HDP, pro rok 2009 na 2,6% HDP a v roce 2010 na 2,3% HDP (Vláda České republiky, 2007a).

3. dubna 2007 proběhla v hotelu Jalta prezentace s názvem „Forum Hospodářských novin na téma: Jak Česko zvládne reformu veřejných financí“, kde vystoupil mimo premiéra Mirka Topolánka také ministr práce a sociálních věcí Petr Nečas a dále ministr financí Miroslav Kalousek. Zde předseda vlády prezentoval osm cílů reformy veřejných financí následovně:

- „1. Snížit vládní deficit a zastavit nárůst vládního dluhu.*
 - 2. Zvrátit neudržitelné trendy vládních výdajů a posílit jejich efektivnost.*
 - 3. Plošně snížit daňové zatížení, omezit administrativní zátěž a daňové distorze zjednodušením daňového systému.*
 - 4. Reformovat důchodový systém a zdravotnictví.*
- Cíle reformy*
- 5. Na základě ozdravení veřejných financí dosáhnout toho, aby státní rozpočet nebyl brzdou úspěšného ekonomického rozvoje, ale naopak jeho oporou pomocí vhodného nastavení daňových sazeb.*
 - 6. Podporovat rodiny s dětmi.*
 - 7. Přístupovat sociálně citlivým způsobem k ekonomicky*

neaktivní populaci (důchodci, studující, zdravotně postižení).
8. *Dodržovat závazky vůči Evropské unii, maximálně využít prostředky z fondů Evropské unie“* (Vláda České republiky, 2007b, s. 15 - 16).

Během prezentace k reformě byla zdůrazněna neudržitelnost stavu veřejných financí jakožto rizika pro společnost, dále potřeba využití tehdy stále ještě ekonomicky příznivého období a nutnost se zaměřit v rámci reformního úsilí nejen na výdajovou ale také na příjmovou stranu veřejných rozpočtů. Pokud by nebyly přijaty žádné změny, bude pokračovat růst veřejného zadlužení (Vláda České republiky, 2007b). Jako dramatickou označil právě rychlost zadlužování České republiky ministr financí Miroslav Kalousek, kdy by již pro rok 2009 mandatorní výdaje státního rozpočtu převýšily příjmy do něj. Tedy i na tyto výdaje by bylo nutné si půjčit, což by znamenalo, že nezbudou žádné prostředky na důležité aktivity státu jako je například podpora jeho rozvoje nebo oblast vědy a výzkumu (Ministerstvo financí české republiky, 2007a).

Návrh zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů (zákon č. 261/2007 Sb.) byl předložen vládou Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky 24. května 2007. Za zmínku jistě stojí, že výbor pro sociální politiku a rozpočtový výbor po projednání návrhu zákona doporučily Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky tento vládní návrh zákona zamítnout. Výbor pro zdravotnictví nepřijal žádného usnesení. 21. srpna 2007 byl ovšem zákon Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky schválen. Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat, čímž byl návrh zákona přijat. 5. října 2007 byl zákon podepsán prezidentem České republiky Václavem Klausem. 16. října 2007 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 85, pod číslem 261/2007Sb. (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2007).

Takto tedy vypadaly základní podmínky, díky kterým se ojedinělá konstrukce základu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti stala realitou České republiky v oblasti zdanění práce. Nutno podotknout, že institut superhrubé mzdy představoval

pomyslnou kapku v moři celé reformy veřejných financí.

1.3 Přejchod k superhrubé mzdě

Předchozí podkapitola přiblížila podmínky, v kterých institut superhrubé mzdy vzešel v život. Tato podkapitola je věnována tomu, co přechod k superhrubé mzdě fakticky znamenal.

Do 31. prosince 2007 představoval základ daně z příjmu ze závislé činnosti zaměstnance jeho hrubý příjem, jenž byl snížen o pojistné ve výši 12,5% z hrubé mzdy. Šlo tak o 87,5% hrubé mzdy. Příjmy ze závislé činnosti byly zdaňovány progresivní sazbou daně ve výši 12%, 19%, 25% a 32% (Děrgel, 2007; Hutlová, 2007).

Od 1. ledna 2008 však došlo ke změně a nově základ daně z příjmu ze závislé činnosti zaměstnance již představovala superhrubá mzda. Připomeňme předchozí podkapitoly, kde byla superhrubá mzda definována jako hrubý příjem zaměstnance navýšen o povinné pojistné placené zaměstnavatelem. Její zavedení představovalo znatelné navýšení daňového základu, což vlastně otevřelo potenciální prostor pro změny v sazbě daně. Progresivní zdanění o čtyřech sazbách daně bylo nahrazeno jednotnou (lineární) sazbou daně. V důvodové zprávě k zákonu o stabilizaci veřejných rozpočtů nalézáme, že se původně uvažovalo o sazbě daně v rozmezí 17 a 19%, ale na základě uskutečněného ekonomického rozboru a s ohledem na slib pocházející z programové prohlášení vlády (nezvýšit nikomu daňovou zátěž), přistoupilo Ministerstvo financí k jednotné sazbě daně ve výši 15%. S ohledem na nízkopříjmové poplatníky, kteří zdaňovali do konce roku 2007 především v 12% sazbě daně, bylo navrženo zvýšení slev na dani s vazbou na osobu poplatníka, jakožto forma kompenzace, aby jejich daňová zátěž nevzrostla nad tu dosavadní (Ministerstvo financí české republiky, 2007b; Radvan, 2016). Jako příklad necht' poslouží zvýšení slevy na poplatníka z 7 200Kč pro rok 2007 na 24 840Kč pro rok následující (Nigrin, 2007).

Na zavedení institutu superhrubé mzdy a souvisejících změn s ním spojených, lze i dobovou perspektivou nahlížet různými pohledy. Jako stěžejní se jeví následující čtyři pohledy.

Za prvé, institut představoval neoddělitelnou součást reformy veřejných financí pro období mezi lety 2007 a 2010, jejímž cílem bylo snížení deficitu veřejných rozpočtů. Zároveň ale bylo avizováno, že by si reformou nikdo neměl pohoršit. V programovém prohlášení vlády v její druhé hlavě bylo slibováno, že plánovaná daňová reforma „*nikomu nezvýší daňovou zátěž, naopak ji sníží všem daňovým poplatníkům*“ (Vláda České republiky, 2007a, s. 2). Teoretickou cestu, jak díky reformním snahám vybrat zamýšlený objem prostředků k plánovanému snížení deficitu a zároveň občanům nepohoršit, by znamenalo především snížit náklady na správu daní nebo zefektivnění jejich výběru. Případně by mohla reforma přimět k danění alespoň určitou část subjektů, které se dříve pohybovaly v prostoru šedé ekonomiky.

Analýzu¹ společnosti Patria Finance shrnuje Zeman (2007) a naznačuje, že si díky vládou navrženým změnám v daňové oblasti pohorší tři čtvrtiny plátců daně z příjmu. Pro představu jde o lidi, jejichž měsíční odměna se pohybovala v rozmezí patnácti až jednačtyřiceti tisíc korun. Tehdejší ministr průmyslu a obchodu Martin Říman to v rozhovoru okomentoval tak, že společnost Patria finance k takovému výsledku dospěla na základě neúplných informací, které jsou vypouštěny do médií. Navíc označil stav prací na reformě jako stále probíhající, tedy bez konečných výsledků. Dodal také, že z reformy budou profitovat všichni, byť různou měrou (Novotný, 2007).

Za druhé s institutem přišla i určitá forma zpřehlednění a zjednodušení daňového systému. Sám institut ovšem nelze považovat za jednodušší konstrukci základu daně nežli by představovala například samotná hrubá mzda, tak jako tomu je od roku 2021 v České

¹ Plné znění již není dostupné.

republice. Toto zjednodušení a zpřehlednění plyne ze stavu, kdy se zavedením institutu superhrubé mzdy - jakožto základu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti, byla zavedena jednotná lineární sazba daně ve výši 15% na místo dřívější klouzavě progresivní stupnice daňové sazby se čtyřmi sazbami (12%, 19%, 25% a 32%).

Na to navazuje efekt motivace k pracovní aktivitě. Odklon od progresivního zdanění důchodů a přechod k rovné dani (respektive k rovné sazbě daně) by měl přinést právě efekt povzbuzení poplatníků k pracovitosti a vyšší ekonomické aktivitě. Platí to i naopak. Jak zmiňuje Široký a kol. (2008), progresivní zdanění důchodů může demotivovat poplatníky od snahy dosahovat vyšších příjmů. Současně je spojováno i s vyšší motivací k daňovému úniku. Nabízí se také částečný nebo úplný přesunu aktivit do šedé ekonomiky.

Široký a kol. (2008) také připomíná, že při existenci institutu nezdanitelného minima nebo slevy na dani, se stane rovná daň z osobních příjmů vlastně progresivní, protože efektivní daňová sazba nebude pro všechny poplatníky totožná.

Další pohled reprezentuje snahu naplnit určitý bod volebního programu. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2006 vyhrála Občanská demokratická strana se ziskem 35,38% hlasů, na druhém místě se umístila Česká strana sociálně demokratická se ziskem 32,32% hlasů (Volby.cz, 2021a).

Občanští demokraté nejprve sestavili vládu s pomocí svých členů a nestraníků. O tom, že první vládě Mirka Topolánka nebyla vyslovena důvěra se text již zmiňoval. Druhá vláda Mirka Topolánka již důvěru získala, přičemž občanští demokraté vytvořili koalici s pomocí dalších dvou stran. Konkrétně spolu s Křesťanskou a demokratickou unií – Československou stranou lidovou, která získala 7,22% hlasů a dále se Stranou zelených, jenž získala 6,29% hlasů (Občanská demokratická strana, nedatováno; Volby.cz, 2021a).

Vzhledem k výsledku voleb platilo, že občanští demokraté zastupovali největší sílu v rámci koalice. Není tedy nikterak překvapivé, že došlo k pozdějšímu pokusu o plnění jejich volebního programu právě v oblasti daní.

Program občanských demokratů tehdy - mimo jiného, hlásal následující text. *„Zavedeme jednotnou 15% daňovou sazbu fyzických a právnických osob a DPH. Každý bude platit stejné procento ze svých příjmů, nikoli stejnou výši daně. Lidé s nižšími příjmy nebudou platit žádné daně. Všem občanům stoupne čistá mzda nebo zisk. Na rovné dani zkrátka vydělá úplně každý.“* (Občanská demokratická strana, 2006, s. 6)

Protože zavedení superhrubé mzdy představovalo znatelné navýšení daňového základu, bylo možné realizovat politický slib, aniž by tímto krokem došlo ke zhroucení veřejných financí. Jednalo se tak spíše o optický klam s 15% sazbou daně.

V neposlední řadě byl také institut využíván jako forma vyjádření celkových mzdových nákladů zaměstnavatele za zaměstnance. Tato úloha zpředmětnění výdajů by měla být brána s určitou rezervou, neboť těžko si představit, že by tyto náklady nebyly skutečně (do té doby) známy. Šlo tak spíše o kategorii, která měla připomenout široké veřejnosti, že zaměstnavatel nese právě takové náklady za svého zaměstnance. Jak připomíná Radvan (2016), toto vyjádření celkových mzdových nákladů zaměstnavatele za zaměstnance nepředstavuje důvod k tomu, aby právě superhrubá mzda představovala základ pro výpočet daně. Odkazuje přitom na důvodovou zprávu k zákonu o stabilizaci veřejných rozpočtů. Ta – mimo jiného, *„poukazuje na fakt, že v části pojistného placeného zaměstnavatelem nejde o platbu pojistného zaměstnavatele za zaměstnance a tudíž ani o příjem zaměstnance“* (Radvan, 2016, s. 89).

Zmíněné čtyři pohledy se pokusily dekomponovat problematiku na určité základní okruhy a hledat v nich jejich smysl. Tyto okruhy však neexistovaly samostatně, nýbrž v

rámci jednoho celku. Jednoho časového úseku a jedné reformy veřejných financí konkrétního státu – České republiky.

1.4 Odcházení superhrubé mzdy

První vážný pokus zrušit superhrubou mzdu se odehrál v roce 2011, tedy již necelé čtyři roky po tom, co se institut stal realitou naší země. Mělo k tomu dojít prostřednictvím daňové reformy z pera vlády Petra Nečase. Tato reforma byla schválena vládou v srpnu 2011 prostřednictvím zákona č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů. Superhrubá mzda se tak měla stát minulostí k 1. lednu 2013. Senát návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, mezi nimiž bylo i posunutí data účinnosti daňové reformy. Senátoři sociální demokracie, jenž měli většinu v horní komoře a představovali opozici k vládním stranám, žádali její odklad výměnou za schválení opravy zdanění hazardu, o kterou usilovalo ministerstvo financí. Poslanecká sněmovna 20. prosince 2011 zákon přijala, čímž odsouhlasila její odklad. Prezident zákon podepsal 27. prosince 2011 (Deník.cz, 2011; Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2011).

Shrnutí k tomu nabízí například Maňour a Zemanová následovně. *„Prezident Václav Klaus podepsal soubor sedmi desítek novel tvořících takzvanou daňovou reformu. Nové předpisy mimo jiné ruší koncept superhrubé mzdy a zavádějí takzvané jednotné inkasní místo.“* (Maňour a Zemanová, 2011) Nově tedy měla superhrubá mzda skončit až k 1. ledna 2015.

Zde je na místě připomenout, co vlastně koncept jednoho inkasního místa znamenal. Jedno inkasní místo pro příjmy veřejných rozpočtů, je název projektu, který představoval jeden z pilířů reformy daní. Stěžejní myšlenkou zde bylo sjednotit veškeré funkce výběru daní, cel a odvodů do jednoho úřadu tak, aby poplatník daňové a odvodové povinnosti neřešil s více úřady a nebyl zatížen nutností vyplňovat řadu formulářů. Cílem

bylo umenšit administrativní zátěž a zjednodušit systém (Ministerstvo financí České republiky, 2010).

Slovy samotného Ministerstva financí České republiky (2010) šlo „o vytvoření nové soustavy orgánů státní správy, která bude integrovat funkce výběru příjmů veřejných rozpočtů, všech daní, cel a sociálního a zdravotního pojištění, na jeden účet, aby poplatník a plátce měl v podstatě jednoho partnera, vůči kterému si bude splňovat veškeré svoje registrační povinnosti, platit všechny odvody, bude kontrolován jenom z jednoho místa“.

Zabývat se kompletní problematikou jednotného inkasního místa by pro tuto práci znamenalo odvracení se od svého výzkumného záměru, protože přímý vztah k rušení superhrubé mzdy se týká pouze její výše.

Uvírová (2013) připomíná některé změny ve zdaňování fyzických osob, které měly přijít s dotčenou daňovou reformou². Jedním bodem je právě i „rušení konceptu tzv. „superhrubé mzdy“ a v návaznosti na to zvýšení sazby daně z příjmů fyzických osob ze současných 15 % na 19 %“. (Uvírová, 2013)

Další důležitou událost – vzhledem k tématu práce, přinesl rok 2013. V tomto roce došlo k pádu vlády Petra Nečase, po které následovalo období úřednické vlády Jiřího Rusnoka. Předčasné volby proběhly na konci října 2013, přičemž vítěznou stranou se stala Česká strana sociálně demokratická se ziskem 20,45% hlasů. Na druhém místě se umístilo hnutí ANO 2011 se ziskem 18,65% hlasů, třetí místo pak obsadila Komunistická strana Čech a Moravy s 14,91% hlasů. Dalšími stranami - jejichž zástupci po těchto volbách zasedli v poslanecké sněmovně, náleželi k těmto stranám: TOP 09 se ziskem

² Ve smyslu zákona č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů.

11,99% hlasů, Občanská demokratická strana se ziskem 7,72% hlasů, Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová se ziskem 6,78% hlasů a Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury se ziskem 6,88% hlasů (Volby.cz, 2021b).³

Prezident republiky v listopadu 2013 pověřil jednáním o sestavení vlády Bohuslava Sobotku (Kopecký a Jiříčka, 2013). Z jednání vzniklá koalice měla celkově na 111 hlasů, tvořila ji Česká strana sociálně demokratická, hnutí ANO 2011 a Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (Deník.cz, 2014). 17. ledna 2014 prezident jmenoval Bohuslava Sobotku premiérem (Vláda České republiky, 2014a). Ke jmenování jeho vlády pak došlo 29. ledna téhož roku (Farská, 2014). 18. února 2014 tato vláda požádala o důvěru a ta jí byla také vyslovena (Vláda České republiky, 2014b).

Během této vlády byl přijat zákon č. 267/2014Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Právě tento zákon představoval velmi důležitý moment pro superhrubou mzdu. Znamenal totiž její další existenci. Tato novelizace zákona o daních z příjmu přinesla mimo jiného „odklon od realizace jednoho inkasního místa od 1. ledna 2015 a s tím související zrušení již přijatých změn. V důsledku toho zůstal zachován koncept superhrubé mzdy“ (Rylová, 2015, s. 9). Problematika jedno inkasní místo byla popsána v odstavcích předchozích.

Roky 2015 až 2017 ve sledované problematice nepřinesly žádný zvrat. Pro potřeby práce jsou prvním zájmovým bodem volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, které se konaly na podzim roku 2017. Této události i těm navazujícím, se však práce věnuje ve své analytické části práce. Tato podkapitola referovala o procesu rušení institutu superhrubé mzdy. Přesněji o snahách k jeho zrušení, které nakonec dopadly vždy neúspěchem. K jeho úspěšnému zrušení tedy došlo až na konci roku 2020 uprostřed epidemie COVID-19.

³ Výsledky voleb jsou zmíněny pro obrat.

2. Teorie tří proudů

Smyslem této kapitoly je představit použitý analytický rámec Teorie tří proudů (Multiple Streams Framework). Kapitola nemá a ani nemůže mít ambice ke kompletní rekonstrukci jeho vývoje a užití od samého počátku až do dnešních dní. Naopak dává přednost spíše střídmejšímu (ne však nedostatečnému) uvedení, od kterého si slibuje především přehlednost pro případného čtenáře, který bude snáze porovnávat prvky teoretického rámce a jeho náplně na konkrétním praktickém případě (zrušení superhrubé mzdy). K tomuto kroku vede pohled, který práci s veřejněpolitickými teoriemi vnímá jako jednu z nejobtížnějších částí odborné přípravy v rámci tohoto oboru.

Práce zkoumá přijetí určitého rozhodnutí (zrušení superhrubé mzdy) a teorie tří proudů se právě pokouší o vysvětlení, proč tvůrci veřejných politik některá opatření přijmou a jiná nikoli (Novotný a Nekola, 2010). Pro tuto práci je důležitá jak fáze nastolování agendy, tak také fáze přijímání rozhodnutí. Jak uvádějí Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer (2017), právě pro tyto dvě fáze je nejčastěji teorie tří proudů využívána. Dotčená teorie tedy byla vybrána proto, neboť právě ona odráží potřeby tohoto výzkumu.

Teorie tří proudů Johna W. Kingdona byla inspirována modelem chování organizace, který si lze představit jako odpadkový koš. Pomyslný odpadkový koš zde představuje proces rozhodování (volba mezi alternativami). Je plněn a vyprazdňován jak problémy, tak řešeními, jenž spolu nemusí vždy automaticky souviset. Jednotlivé problémy a řešení pochází od různých aktérů během rozhodování. Samotný proces rozhodování a přítomnost aktérů také není přímo nikým opanována a kontrolována. Model je zasazen do moderních komplexních organizací, které představují něco, co lze označit jako organizovanou anarchii. Prostředí nejednoznačné, definované spíše souborem idejí. Příkladem takovýchto organizací může být politická strana nebo instituce

terciálního vzdělávání v podobě univerzity (Novotný, 2012; Zahariadis, 2007a).

2.1 Základní předpoklady teorie tří proudů

Jako základní předpoklady teorie tří proudů označují Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer (2017) následující šestici. Jedná se o: nejasnou technologii přeměny vstupů na produkty, proměnlivou účast, nejednoznačnost, nejednoznačné preference politiků, omezený čas a také nezávislost jednotlivých proudů (proudu problémů, proudu veřejných politik a proud politiky), které představují tři stěžejní strukturální prvky tohoto konceptu.

První předpoklad zastupuje nejasná technologie přeměny vstupů na produkty, jenž mají podobu rozhodnutí. V rámci organizované anarchie je typické nejednoznačné vymezení pravomocí a odpovědnosti pracovníků. Člen organizované anarchie si sice může být vědom vlastních povinností, ale to nevylučuje slabou znalost toho, jak jeho práce zapadá do poslání celé organizace. Mohou za to právě nejednoznačné vymezené kompetence, pravomoci a odpovědnosti, což může vést ke kompetenčním sporům mezi částmi organizací (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017; Novotný, 2012).

Druhý předpoklad - neboli proměnlivá účast. Tu lze chápat jako fluktuaci účastníků, kteří jsou unášeni od jednoho rozhodnutí k dalšímu. Jde o výměny v zákonodárném sboru, odchody a návraty vysokých úředníků mezi sektory národního hospodářství a nevládní aktéry s velkým vlivem na rozhodování o různých záležitostech. Úsilí, vložený čas a zapojení aktérů v jednotlivých případech rozhodnutí se může také značně odlišovat. Proměnlivá účast komplikuje technologii přeměny vstupů na produkty (Zahariadis, 2007a; Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017).

Nejednoznačnost je dalším předpokladem. Tvorba veřejných politik se odehrává v podmínkách nejednoznačnosti (Novotný, 2012). Zahariadis odkazuje na Feldmanovo vymezení nejednoznačnosti, které by se dalo shrnout následující větou. O stejném

fenoménu lze přemýšlet mnoha způsoby (Feldman, 1989 podle Zahariadis, 2007a). V běžné praxi lze očekávat, že nastane určitý nesoulad ve způsobech přemýšlení, ten pak může přinést nejasnosti, vágnost a stres (Zahariadis, 2007a).

Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer připomínají pohled Wilsona, kdy shromažďováním většího množství informací můžeme snížit nejistotu. Nejednoznačnost ovšem pomocí shromažďováním většího množství informací nesnížíme. Větší množství informací nám kupříkladu může říci, jak se určitá závažná nemoc šíří. Neřekne nám ovšem, zda jde o problém vzdělávací, zdravotní nebo morální či dokonce politický. Často tak nevíme, co je ve skutečnosti problémem. Jeho definice je nejasná a proměnlivá. Výsledkem tedy je, že pro stejnou situaci může existovat mnoho řešení (Wilson, 1989 podle Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017).

Nejednoznačné preference politiků, které se vynořují společně s nejednoznačností (problémů) a časovou tísni, představují čtvrtý předpoklad. Způsob jakým politici přemýšlejí o problémech souvisí s jakými informacemi pracují. Jejich preference nejsou neměnné, ale mohou se vyvíjet v rámci interakce s ostatními, tedy ovlivňují se navzájem. Je také naprosto reálné, že někteří z nich - v rámci specifické oblasti, nemají jednoznačně vymezené a uspořádané preference (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017).

Další předpoklad představuje omezený čas, ve kterém rozhodují tvůrci veřejných politik. Ten říká, že agenda, které bude věnována pozornost, není neomezená. Jednotlivá témata tak mezi sebou soupeří o pomyslnou pozornost těchto osob. Jedinec se totiž - díky svým biologickým a kognitivním omezením, může zabývat pouze jedním problémem v konkrétním čase (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017). Toto platí i pro politické strany, což jsou dle Řichové (2002) organizace nesoucí znaky: dobrovolnosti, otevřenosti a trvalosti, existence členské základny, sdílející zájmy a představy a také snaha o zisk politické moci ve volbách. A i když politické strany jako celek mohou pracovat na vícero

rozdílných problémech, i jejich kapacita zůstává stále omezena.

Šestý předpoklad zastupuje nezávislost proudů. Zahariadis (2007a) zmiňuje tři proudy. Proud problémů zahrnuje obavy jedinců uvnitř i v něm systému veřejných politik. Řešení v podobě veřejných politik představují lidské produkty, vytvářené v úzkém okruhu okolo určité veřejné politiky. Tato řešení neboli odpovědi, nejsou vytvářena pouze a jen když jsou potřeba k řešení určitého problému. Třetím proudem je politika, jenž odkazuje k širšímu politickému diskursu, v jehož rámci se daná veřejná politika tvoří. Zahrnuje například zákonodárce a politické strany nebo názorové klima. Dle Kingdona (2014) jsou tyto jednotlivé proudy nezávislé (ne však zcela). Žijí si vlastním životem, tedy neberou ohled na dění v ostatních proudech. Jednotlivým proudům se pak věnují následující kapitoly.

2.2 Proud problémů

Proud problémů (problem stream) sestává z různých stavů (podmínek), kterým chtějí tvůrci politik a občané věnovat svoji pozornost (Zahariadis, 2007a). Tím by - vzhledem k tématu práce, mohly být například vysoká náklady na správu daní, demotivující zdanění práce, přesuny pracovních aktivit subjektů do šedé ekonomiky, nepřehledný daňový systém nebo neutěšený stav veřejných financí. Velké množství těchto stavů (podmínek) se tak odchyluje od ideálu občanů a tvůrců veřejných politik a také ne všechny získají politickou pozornost (Herweg, Zahariadis, Zohlhöfer, 2017). Tvůrci veřejných politik na takovéto neblahé stavy přicházejí prostřednictvím událostí poutajících pozornost, indikátorů (změny v nich) nebo pomocí zpětné vazby (Zahariadis, 2007a).

Události poutající pozornost definuje Birkland (1997) jako náhlou událost, relativně vzácnou, která může přinést určité škody. Přičemž je známa současně jak veřejnosti, tak i tvůrcům veřejných politik. Mezi takové případy z České republiky lze zařadit například výskyt tornáda na jihu Moravy v roce 2021, železniční nehodu ve

Studénce v roce 2008, pád pěší lávky v pražské Troji v roce 2017 nebo požár v Národním parku České Švýcarsko v roce 2022. Jak zmiňují Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer (2017), není zcela jisté, že podobné události povedou ke změně agendy. Mohou však zvýšit pravděpodobnost její změny.

Indikátory představují nástroj k popisu nebo měření určitého stavu, případně změny v něm. Mohou být vyhodnocovány jak na pravidelné bázi nebo jednorázově pro potřeby určité speciální aktivity nebo příležitosti (Zahariadis, 2007b; Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017). Na pravidelné bázi je vyhodnocována například míra nezaměstnanosti v republice, počty absolventů škol různých typů nebo třeba hrubý domácí produkt země. Jako příklady speciálních studií lze uvést mimořádná šetření ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Konkrétně Šetření ke stavu zajištění výuky učiteli v mateřských, základních, středních a vyšších odborných školách. Případně Šetření ke kapacitám mateřských, základních a středních škol a konzervatoří zapsaných v rejstříku škol a školských zařízení a také k počtu ukrajinských zaměstnanců.

Zpětná vazba v obecném smyslu je důležitou součástí procesu řízení. Představuje předpoklad pro dosažení požadované výkonnosti a tím i úspěchu. Zahariadis (2007a) zpětnou vazbu z předchozích programů vnímá jako pomyslný ukazatel toho, co je úspěšné a funguje a co naopak nemusí být úspěšné. U úspěšných řešení může navíc docházet k efektu přelévání mezi oblastmi veřejných politik a to i mezi těmi, které spolu zdánlivě nesouvisejí. Efekt přelítí znamená snazší přijetí úspěšného řešení z jiné oblasti.

Je tedy velice důležité uvažovat na tím, za jakých podmínek se stav stane problémovým. Tedy jak uvádí Novotný (2012), dojde k přerodu určité události v problém veřejné politiky. Veselý (2007) připomíná, že existuje celá řada definic problému, přičemž nejde pouze o různá vymezení mezi vědeckými disciplínami, ale i uvnitř nich samotných. Například Dunn (2018) pojímá veřejněpolitické problémy jako nerealizované

potřeby, hodnoty, případně příležitosti ke zlepšení. A právě znalost veřejněpolitických problémů představuje velmi důležitou roli v analýze politiky, neboť to, jak je problém definován, se pak odráží v identifikovaných možnostech jejich řešení. Dle Herwega, Zahariadise a Zohlnhöfera (2017), teorie tří proudů na problémy a jejich závažnost nenahlíží jako na objektivní fakta, nýbrž jako na sociální konstrukty.

Člověk - dle Zahariadise (2007a), definuje stav jako problém různými způsoby. První způsob nastává, když se řídí při rozhodování vlastními hodnotami a přesvědčením. Druhý způsob – neboli řazení subjektů⁴ do různých kategorií. Třetí způsob znamená využít srovnávání a to například podmínek mezi určitými regiony nebo v čase. Tedy ve smyslu minulého a aktuálního výkonu.

2.3 Proud politiky

Podle Hoefera (2022) je nejobtížnější vysvětlit právě proud politiky (political stream). Dle něj se jedná o kombinaci tří prvků. Zahariadis (2007a) pak tyto prvky pojmenovává následovně. Jsou to nálada ve společnosti, klaně nátlakových skupin a třetí složku představují personální obměny v zákonodárné moci a administrativě.

Nálada ve společnosti dle Zahariadise (2007a) odkazuje k představě, že značná část společnosti má tendenci myslet ve společném duchu. Také, že tyto nálady nejsou neměnné, ale po určitém čase se mění. Vládní představitelé tyto změny nálad zaznamenávají - například pomocí průzkumů veřejného mínění, anket, nebo aktivit občanů na sociálních sítích. To se pak může propsat do jejich jednání, kdy se rozhodnou prosazovat určitý bod do agendy nebo nějaký jiný naopak upozadit.

Druhý prvek tohoto proudu představují klaně nátlakových skupin. Podpora nebo opozice zájmových skupin představuje pro politiky pomyslné indikátory konsensu -

⁴ Nebo také - dle Novotného (2012), událostí.

případně odporu, v širší politické aréně (Zahariadis, 2007a). Platí, že čím více nátlakových skupin je proti určitému nápadu, tím mají větší moc a tím více je pravděpodobné, že nedojde k prosazení této myšlenky do agendy (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017).

Třetí prvek tohoto proudu představuje personální obměna v zákonodárné moci a administrativě. Ta přináší nejen nové osoby na určitých místech, ale s nimi i jejich vlastní témata, kterým přiřkládají na důležitosti, a kterým se chtějí věnovat. Tím dojde k upozadění témat jiných. Takový stav může nastat nejen po volbách, kdy se rapidně obmění zákonodárny sbor, ale i prostou výměnou na ministerském postu v rámci jednoho volebního období členem totožné strany. Toto neplatí pouze pro volené zástupce, ale i pro výměny úředníků. Jak zmiňuje Novotný (2012,) i to se totiž může propsat v tvorbě politiky.

Proud tedy představil své tři prvky. Dle Zahariadise (2007a) kombinace dvou z nich - nálady ve společnosti a personální obměna v zákonodárné moci a administrativě, má nejsilnější vliv na utváření agendy.

2.3 Proud veřejných politik

Pro třetí proud - neboli proud veřejných politik (policy stream) jsou důležitými prvky ideje a sítě veřejných politik (Novotný, 2012). Dle Zahariadise (2003) představují veřejné politiky určité ideje nebo také řešení problémů, které jsou tvořeny specialisty v úzkých komunitách veřejných politik jako jsou například finance nebo zdravotnictví. Pomyslnou polévkou nebo také marinádou idejí je naplněn proud veřejných politik. Přičemž tyto ideje mezi sebou navzájem soupeří o přijetí v sítích veřejné politiky. Některé ideje zůstanou beze změn, jiné se spojí do nových návrhů a některé prostě zmizí. (Zahariadis, 2007a).

Ideje se tvoří v sítích veřejných politik, což jsou komunity složené zejména ze zástupců byrokracie, výzkumníků nebo také akademiků. Tyto specialisty pojí společný zájem v určité výseči veřejných politik. Ideje jsou zvažovány na různých fórech, slyšeních a rozpravách (Zahariadis, 2007a). Novotný (2012) upozorňuje, že v proudu veřejných politik existuje obvykle mnoho idejí, ale jen jejich malé množství nakonec získá potřebnou pozornost, aby mohly být vážněji zvažovány v rámci sítí. Proces tříbení idejí znamená přerod v řešení, která mají již určitou šanci na to, aby byla přijata. K tomu, aby byla přijata, ovšem musí nejprve přežít.

Podle Zahariadise (2003) existují tři kritéria přežití idejí. Jsou to technická proveditelnost, která se týká obtíží s implementací návrhů, hodnotová přijatelnost a rozpočtové důsledky. Návrhy, u nichž lze očekávat nesnadnou implementaci, mají nižší šance na přežití v procesu výběru idejí. Kritérium hodnotové přijatelnosti odkazuje, že pokud návrhy jsou v souladu s hodnotami specialistů v sítích, mají pak větší šance na přijetí než ty, které hodnotám odporují (Zahariadis, 2007a). Na závěr Zahariadis (2003) připomíná, že ta řešení, která představují menší náklady, pravděpodobněji získají v proudu veřejných politik podporu specialistů. Tato tři kritéria později rozšířil Kingdon (2014) o kritérium, které lze označit za akceptaci veřejností. Návrhy specialistů tedy musí být nakonec akceptovatelné veřejností.

Proces výběru idejí v proudu veřejných politik ovlivňuje integrace sítě (Novotný, 2012). Podle Zahariadise (2007a) si politické sítě nejsou rovny. Úroveň integrace – neboli institucionální konfigurace sítě, se mezi různými zeměmi odlišuje. To se propisuje do způsobu a tempa idejí, respektive toho, „*jak se ideje zrodí v proudu veřejných politik a jak rychle vystoupá jejich důležitost na úroveň, kde jsou považovány za relevantní alternativy řešení*“ (Novotný, 2012, s. 43). Zahariadis (2007a) rozeznává méně a více integrované sítě, k tomu vytyčuje čtyři dimenze. Konkrétně: „*velikost, způsob interakce aktérů, administrativní kapacita a přístup*“ (Novotný, 2012, s 43).

2.4 Okno příležitosti

Okno příležitosti (policy window) definuje Kingdon (2014) jako příležitost obhájců určitých návrhů k tomu, prosadit svá rozhodnutí nebo k obrácení pozornosti na vlastní speciální problémy. Jejich důležitou vlastností je krátkodobost. Mohou být jak předvídatelná - například jako každoroční sestavování státního rozpočtu, nebo nepředvídatelná, což by byl například výskyt přírodní katastrofy (Zahariadis, 2007a). Okno příležitosti reprezentuje okamžik, kdy dojde k propojení - v předchozích kapitolách popsaných, tří proudů (proud problémů, proud veřejných politik a proud politiky). Otevírá se tím tak možnost, že veřejná politika bude přijata tvůrci veřejných politik (Novotný, 2012).

V práci je použita teorie tří proudů ve své modifikované podobě, která čítá dvě okna příležitosti (okno příležitosti v rámci nastolení agendy a okno příležitosti v rámci rozhodování) tak také dva procesy propojování proudů (jeden v rámci nastolení agendy a druhý v rámci rozhodování). Stav zachycuje níže uvedené schéma č. 1 (Herweg, Huß, and Zohlnhöfer, 2015 podle Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017) .

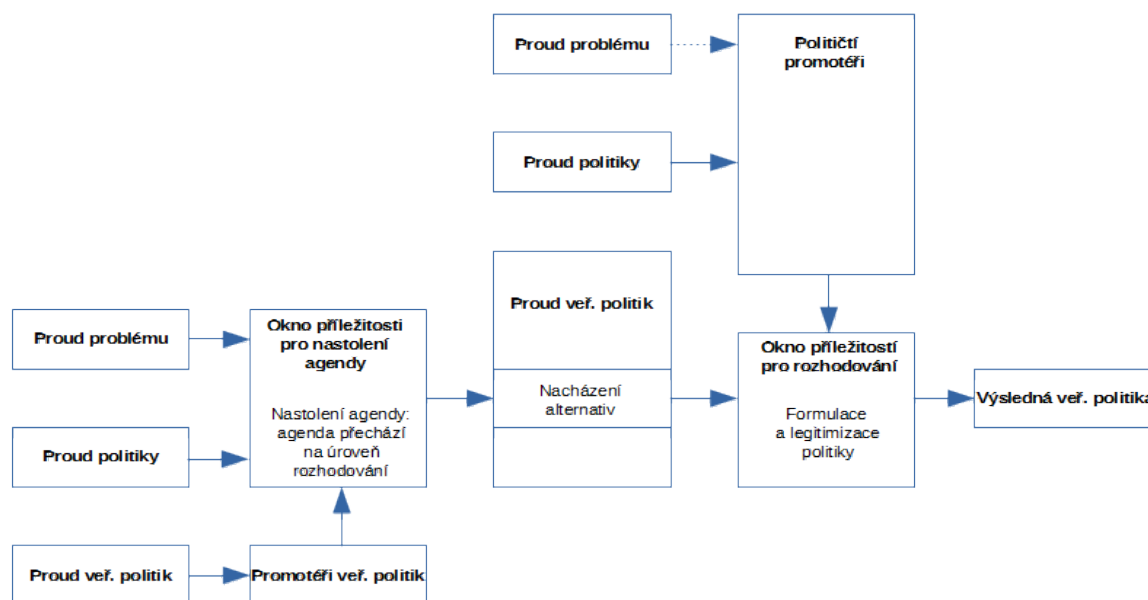


Diagram 1: Modifiková teorie tří proudů. Zdroj: Herweg, Huß, and Zohlnhöfer, 2015 podle Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer (2017) v překladu Angelovské (2021). Zpracování: vlastní.

K otevření okna v rámci nastolení agendy může dojít buďto tím, že nastane určitý významný problém v proudu problémů (například důlní katastrofa, upozorňující na problémy ochrany pracovníků ve specifickém profesním odvětví nebo změnou indikátorů jako je dramatický nárůst nezaměstnanosti) nebo prostřednictvím událostí v proudu politiky (například změny spojené s obměnou ve složení zákonodárského sboru) (Zahariadis, 2007a; Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017).

Okno příležitostí v rámci rozhodování se - podle Angelovské (2021, s. 31), „otevřívá v proudu veřejných politik, protože uvedení návrhu do legislativní arény automaticky spouští vyjednávání o jeho detailech mezi aktéry v proudu politiky“.

V závislosti na tom, v kterém proudu dojde k otevření okna příležitostí, se propojování proudů liší (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017). Herweg, Zahariadis a

Zohlnhöfer (2017) představují napříč autory tři přístupy. Jedná se o propojení dogmatické, následné a tzv. pověření.

Pokud se okno příležitosti otevře v proudu politiky, měli bychom očekávat to, co Zahariadis označuje dogmatickým propojení. To znamená, že hledáme problém k určitému řešení. Z voleb vzejde nová vláda, která bude chtít naplnit svůj program, neboť proto ji voliči také zvolili. A ačkoli má řešení zaneseno již v programovém prohlášení, vláda musí najít problém, který její řešení může vyřešit. Mnoho podmínek může být rámováno jako problém, čili nemělo by být obtížné nalézt problém, který by vyhovoval řešení (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017).

K propojení, které označuje Zahariadis v jedné ze svých starších prací jako následné propojení, dochází v proudu problémů. Pro toto propojení je typické, že doba, po kterou je okno příležitostí otevřené, je krátká. Dále v případě otevření okna příležitosti v proudu problémů je nutné nalézt řešení, odpovídající problému, který je již v agendě. V případě následného propojení může dojít k tomu, že určitý problém bude spojen s již existujícím řešením, které má nějaký vztah k danému problému. To lze chápat tak, že pro následné a dogmatické propojení nemusí být vztah mezi problémem a jeho řešením moc těsný (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017).

Poslední možný způsob představuje tzv. pověření, pro které je příznačné propojování v proudu veřejných politik. Je pro něj vlastní, že v něm vystupují aktivně tvůrci veřejných politik. Za okno příležitostí v proudu veřejných politik jsou považovány změny signálů z širšího prostředí. To znamená, že proud veřejných politik reaguje na změny v proudu problémů nebo v proudu politiky. Tvůrci veřejných politik obcházejí promotéry veřejných politik, neboť sami upravují kritéria výběru, sami také zvolí a následně přijmou určitý návrh (Ackrill a Kay, 2011 podle Angelovské, 2021).

V rámci fáze rozhodování pak dominuje proud politiky, před proudem problémů a proudem veřejných politik. Ty sice také nejsou nepodstatné, ovšem ve srovnání s fází nastolení agendy je jejich význam nižší. Pro propojení proudů v rámci této fáze je hlavní otázkou, jak získat potřebnou většinu pro návrh spojený s problémem, vycházející z fáze nastolení agendy. Klíčovými aktéry jsou zde političtí promotéři, neboli ti, jenž zastávají vrcholné volené funkce, a kteří aktivně podporují daný návrh. Ti se snaží získat většinovou podporu pro své projekty a vyjednávají o specifických detailech veřejné politiky (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017).

2.5 Promotéři veřejných politik

Promotéry veřejných politik Kingdon (2014) označuje jako obhájce, jenž jsou ochotni investovat vlastní zdroje v podobě času, pověsti, finančních prostředků a energie, k prosazení pozice a to za účelem dosažení budoucího zisku, a to ať již bude mít formu materiálního, účelového nebo solidárního prospěchu. Jedná se o klíčové aktéry v rámci teorie tří proudů (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017). Zahariadis (2007a) doplňuje, že se jedná o více než o pouhé obhájce určitých řešení, jsou totiž zprostředkovateli moci i manipulátory preferencí a nejasné technologie (základní předpoklady teorie tří proudů). Promotérem veřejných politik může být jak jedinec, tak korporátní aktér - nedefinuje je formální pozice. Mohou to být například tvůrci veřejných politik, žurnalisté, zástupci akademické půdy nebo nátlakových organizací (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017).

Okna příležitostí, popsána v minulé podkapitole - tak jak jejich název napovídá, představují opravdu onu příležitost a to pro promotéry veřejných politik k propojení tří proudů. Když dojde k otevření okna příležitostí, promotéři veřejných politik musí využít příležitost k zahájení jednání. V opačném případě je příležitost ztracena a promotéři tak musí čekat na další (Zahariadis, 2007a). Promotéři veřejných politik jsou tedy osoby s určitými žádanými vlastnostmi. Musí být vytrvalí a současně i kvalifikováni v propojování. Tím je myšleno zvládnout propojit problémy a svá řešení, ale musí též najít

politiky⁵ přijímající jejich ideje (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017). Pokud jsou všechny proudy (proud problémů, proud veřejných politik a proud politiky) propojeny do jednoho balíčku návrhů, významně roste šance na přijetí určité veřejné politiky (Zahariadis, 2007a).

Každý promotér veřejných politik nemůže být vždy úspěšný. Zahariadis (2007a) předkládá tři situace, kdy jsou promotéři veřejných politik úspěšnější při prosazování svých návrhů. První situace souvisí s přístupem k tvůrcům politiky, kdy úspěšnější jsou ti promotéři veřejných politik, kteří mají větší přístup k tvůrcům politiky. Druhá situace souvisí s množstvím disponibilních zdrojů ve smyslu peněz, času a energie. Ta říká, že úspěšnější jsou ti promotéři veřejných politik, kteří těchto zdrojů mohou použít více. Třetí situace, neboli použití manipulačních strategií k tomu, aby dosáhli cíle v podobě propojení tří proudů.

Promotéři veřejných politik mohou být i v roli tzv. zprostředkovatelů problémů (problem brokers). Ti definují určité problémy, ale nespojují je s konkrétními veřejnými politikami. Jejich role spočívá v tom, že určitý stav rámuje jako problém a pokoušejí se jej protlačit tvůrcům veřejných politik do mysli (Knaggård, 2015). Rozdíl mezi rolí lze chápat následovně. Zprostředkovatelé pouze poukazují na to, že je nutné reagovat na nějaký stav, zatímco promotéři veřejných politik navrhuje řešení problému (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017).

Promotéři potřebují zajistit podporu pro své návrhy. To znamená získat většinu hlasů, aby mohl být takový návrh přijat. Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer shrnují dřívější literaturu a předkládají tři nástroje, které k tomu promotéři používají. Dle nich se jedná o balíčky dohod, ústupky a manipulaci (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017).

⁵ Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer (2017) je označují jako „political entrepreneurs“, jde zde tedy o politické promotéry.

Balíček dohod je postaven na myšlence spojení několika návrhů do jednoho balíku s tím, že to otevírá cestu k získání dodatečné podpory pro vlastní návrh (Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer, 2017). Této dodatečné podpory se návrhu může dostat, neboť se o balíku rozhoduje jako o celku a ten obsahuje návrhy, které jsou důležité zase pro někoho jiného.

Nástroj ústupku používají promotéři tehdy, když učiní změnu svého návrhu tak, aby došlo k zisku jeho větší podpory, ale aby stále sami mohli dosáhnout svého cíle (Herweg et al., 2015 podle Angelovské, 2021). Manipulačním strategiím se pak věnuje následující podkapitola 2.6.

2.6 Manipulační strategie promotérů

Manipulační strategie Zahariadis (2007a) vyčítá jako: rámování, salámovou taktiku, používání symbolů a případně hraní na city. Jak zmiňuje Novotný (2012), smyslem jejich užití je tedy získat podporu tvůrců veřejných politik pro určité řešení.

Výklad těchto strategií Zachariadis opírá o koncept lidských bytostí (Novotný, 2012). Zahariadis (2007a) tak připomíná Jonesův termín tzv. nepřiměřeného zpracovatele informací, který souvisí s přístupem člověka k novým informacím. Ten je může často ignorovat nebo je má naopak tendenci přecenit. Základní logiku politické manipulace poskytuje prospektová teorie a teorie vyzvedávání emocí⁶. Ty vysvětlují, jak dochází ke zpracovávání informací.

Rámování představuje první manipulační strategii promotérů. Jedná se zde o strategii, která manipuluje pocitem zisku či ztráty, jenž přinese nějaký problém nebo řešení (Zahariadis, 2003 podle Novotného, 2012). Na volbu může mít vliv to, pokud je

⁶ Překlad názvů teorií podle Novotného (2012).

určité řešení prezentováno jako ztráta vůči statu quo. Lidé - v obecném smyslu, mají averzi k riziku, neboli strach ze ztráty. Ztráty považují za významnější než potenciální zisky (Zahariadis, 2007a). Averze k riziku tedy představuje druh postoje rozhodovatele k riziku při rozhodování. Takový rozhodovatel dává přednost nerizikové variantě před variantou rizikovou (Ochrana, 2001).

Hraní na city představuje další manipulační strategii promotérů. Hra na city v obecné rovině, reprezentuje jeden z typů nátlakových taktik, které se používají při vyjednávání. Jde o působení jednoho subjektu na druhý, za pomoci emotivních prostředků. Může jím být například zveličování problémů, ve snaze vyvolat u druhých strach (Paulík, 2007).

Život v kulturním prostředí se liší od přírodního bytí existencí systému symbolů. Ten představuje zástupný význam nejen podnětů a situací, ale i chování. Objekty a děje nepůsobí pouze pomocí vlastních fyzických znaků, ale i tím, že se staly symboly. Jsou to produkty společenského života (Nakonečný, 2000). Používání symbolů tak představuje třetí manipulační strategii promotérů. Díky symbolům lze zaměřit debatu na specifické aspekty problému. Propojení proudu problémů, proudu veřejných politik a proudu politiky bude s větší pravděpodobností úspěšné, když navržené řešení bude prezentováno jako značná odchylka od statu quo a dotčený problém představován jako ztráta (Zahariadis, 2007a) právě za pomoci adekvátních symbolů (Novotný, 2012). V případě, že navržené řešení reprezentuje menší odchylky nebo zachování statu quo, pak propojení třech proudů bude s větší pravděpodobností úspěšné, pokud budou problémy prezentovány jako zisky (Zahariadis, 2007a) právě za pomoci adekvátních symbolů (Novotný, 2012). Protože - dle Zahariadise (2007a,) mají tvůrci veřejných politik averzi k riziku (neboli strach ze ztráty), promotéři dosáhnou většího úspěchu, když budou předkládat řešení, která kompenzují vnímané ztráty.

Salámová taktika obecně - někdy také metoda, je známa jako taktika lidského jednání, která je založena na dohodách, činěných v postupných krocích. Jeden krok je tak odsouhlasen a požadavek se zvýší. Pokračuje se tak dlouho, až je dosaženo kompletního cíle vyjednávající osoby. Taktika je založena na tom, že lidé mají obavu z unáhlených rozhodnutí (Khelerová, 2010). Své místo tato taktika nenachází jen v manažerské praxi ale i v rámci teorie tří proudů. Zahariadis (2007a) vyčítá několik předpokladů pro tuto strategii. Za prvé, rozhodování probíhá sekvenčně, tedy v krocích po sobě. Za druhé, promotéři mají určitý ambiciózní návrh, kterého by chtěli dosáhnout. Za třetí, uvědomují si, že jejich navržené řešení bude považováno za velmi riskantní, a proto by nemuselo být přijato. Rozhodnou se proto prezentovat svůj návrh tvůrcům veřejných politik postupně po kusech, aby dohodu prosadili v krocích.

3. Vymezení cíle a výzkumných otázek

Dále je potřeba vytyčit cestu k cíli závěrečné práce a jejím výzkumným otázkám. Veřejná politika jakožto obor obsahuje dva základní směry. Tyto směry vyjadřují smysl, pro který se právě jimi zabýváme. První z nich lze pojmenovat jako vědění o veřejné politice, druhý pak jako vědění pro veřejnou politiku (Veselý, Drhová a Nachtmannová, 2007). Zájem prvního jmenovaného směru odráží tato závěrečná práce.

Vědění o veřejné politice se pokouší „*co nejobjektivněji popsat, jak je veřejná politika ve skutečnosti vytvářena, a vysvětlit, proč právě takto*“ (Veselý, Drhová a Nachtmannová, 2007, s. 44). Je to snaha pochopit z jakého důvodu došlo ke konkrétnímu rozhodnutí nebo jak dochází k nastolení agendy či vymezení určitého problému apod. (Veselý, 2007). K čemuž se využívají „*nejrůznější teorie a modely o procesech tvorby veřejné politiky*“, kdy „*cílem není politiku bezprostředně měnit či ovlivňovat, ale spíše ji pochopit a vysvětlit*“ (Veselý, Drhová a Nachtmannová, 2007, s. 44).

Pokud si výzkum vytyčí za cíl porozumění, pak pohlíží na „*sociální svět „optikou zevnitř“ a snaží se pochopit a uchopit subjektivní vnímání a interpretaci aktérů*“ (Giddens, 1976, s. 55 podle Veselého, 2011, s. 30). Porozumění se týká důvodů, vkládaných do jednání jednotlivých aktérů (Blakie, 2000, s. 77 podle Veselého, 2011). Z pohledu autora, právě toto odráží podmínky prací zkoumaných optikou teorie tří proudů.

Tím jsou dány podmínky pro stanovení cíle diplomové práce. Cílem diplomové práce je pak prozkoumat zrušení institutu superhrubé mzdy z hlediska veřejné politiky, porozumět procesu zrušení institutu superhrubé mzdy v České republice s ohledem jak na fázi nastolování agendy, tak také na fázi přijímání rozhodnutí.

Aby bylo možné naplnit cíl závěrečné práce, bylo třeba zvolit výzkumné otázky. Ty zní následovně.

VO1: Jací aktéři zasahovali - a také jak, do procesu zrušení institutu superhrubé mzdy?

VO2: Jaké nástroje (strategie) byly použity promotéry v rámci sledovaného případu?

VO3: Ve kterém proudu se otevřelo okno příležitosti pro fázi nastolení agendy a pro fázi rozhodování?

4. Použité metody a data

Smyslem této kapitoly závěrečné práce je osvětlit v ní použité metody, přístup, data a jejich sběr. Hned na samém začátku se však nabízí práci zařadit podle rámce kritérií společenských vědních výzkumů.

Společenských vědních výzkumů lze rozlišovat podle řady kritérií. Ucelený soubor šesti kritérií pro takovéto rozlišení předkládá například Olecká a Ivanová (2010a). Dle tohoto souboru se jedná o kritéria funkce, cíle, komplexnosti (jejího stupně), časové organizace, personálního určení a nechybí ani kritérium množství zkoumaných jednotek. Dle těchto šesti kritérií má práce následující charakter. V rámci kritéria funkce jde o práci aplikovanou – neboť je spojena se společenskou praxí (rozhodováním), jejíž cíl má povahu diagnostickou, protože má doplnit informace o určitém stavu (porozumění procesu). V kritériu stupně komplexnosti jde o výzkum parciální, neboť rušení institutu superhrubé mzdy (předmět výzkumu) představuje výšeč celé problematiky. V kritériu počtu zkoumaných jednotek pak výzkum odpovídá výzkumu intenzivnímu, kde je zkoumán malý počet jednotek. V rámci kritéria personálního určení jde o práci individuální, což vychází z požadavků kladených na závěrečné práce. Dle kritéria časové organizace se pak jedná o jednorázové provedení výzkumu – případová studie.

4.1 Kvalitativní případová studie

V první řadě je nutné vytyčit design výzkumu a jeho přístup. Neexistuje pouze jeden jediný - obecně přijímaný, způsob pro vymezení kvalitativního výzkumu, neboť každý jej pojímá po svém. Například Strauss a Corbin (1999) jej chápou jako takový výzkum, jehož výsledků není dosahováno prostřednictvím statistických procedur a dalších způsobů kvantifikace. I když analýza zůstává kvalitativní povahy, určité údaje výzkumu mohou být kvantifikovány. Kvalitativní přístup je typicky využit u výzkumů týkajících se života lidí, chodu organizací, společenských hnutí a jejich vztahů. Mimo přesvědčení

výzkumníka, které vychází z jeho vlastní zkušenosti, existuje několik důvodů, proč volit kvalitativní přístup. Například v případech, kdy to vyžaduje podstata zkoumaného jevu. Tedy, že pro zkoumaný jev se hodí více kvalitativní typ výzkumu. Kvalitativní metody se používají, pokud chceme odhalit a porozumět, co tvoří podstatu určitých jevů, o nichž toliko ještě nevíme. Je možné se na to podívat i z druhé strany. U jevů, o kterých již máme určité poznatky, může být použito kvalitativních metod k zisku nových a neotřelých názorů. Případně k zisku detailních poznatků, jenž bychom kvantitativními metodami nezískali.

Dle Hendla (2005) obvykle kvalitativní výzkumník zvolí na počátku výzkumu své téma a vytyčí k němu základní výzkumné otázky. Otázky však mohou být během výzkumu, sběru dat i analýzy dat, doplněny, případně také upraveny. Z toho důvodu bývá označován kvalitativní výzkum jako emergentní či pružný typ výzkumu. Hendl připomíná, že práce kvalitativních výzkumníků bývá někdy přirovnávána k práci detektivů.

Povaha zkoumané problematiky této závěrečné práci vyžaduje kvalitativní přístup, neboť se práce snaží o hlubší porozumění – tedy jakým způsobem došlo ke zrušení institutu superhrubé mzdy.

Případová studie představuje metodu kvalitativního výzkumu, která nalézá svůj prostor obecně ve vědách o člověku. Těmi mohou být vědy skutečně rozličné, jako například vědy medicínské tak i třeba právo, ekonomie nebo třeba sociologie (Olecká a Ivanová, 2010b). Chrastina (2019) k tomu vhodně poznamenává, že případová studie není pouze záležitostí kvalitativního výzkumu, ale je stejně tak užívána i ve výzkumech kvantitativních.

Případová studie tedy představuje detailní analýzu případu, jenž byl zvolen jako objekt výzkumu. Cílem je poskytnutí hlubokého porozumění či příčinného vysvětlení případu. Musí být zohledněn kontext objektu, události, určitého fenoménu nebo děje a současně musí poskytnout komplexní obraz. Pro případovou studii je tedy stěžejní existence určitého případu. Za ten lze označit dostatečně ohraničenou historickou epizodu, případně dostatečně ohraničený její aspekt. Ohraničenost je dána tématem či časem. Musí však být významná, aby se dala vymezit jako případ. Za případ lze pojmut i objekt či uzavřený systém s jasnými hranicemi, s vnitřní logikou fungování a specifickou podstatou (Kořan, 2008). Právě podle toho, o jaký se jedná případ, určuje typ případové studie. Hendl (2005) představuje pět základních typů. Za prvé jde o osobní případové studie, za druhé studie komunity, za třetí studium sociálních skupin, za čtvrté studium organizací a institucí. Posledním typ představuje zkoumání událostí, rolí a vztahů, kdy je studie zaměřena na konkrétní událost, což odráží podmínky této závěrečné práce. Událost zde reprezentuje zrušení superhrubé mzdy, ke kterému došlo v závěru roku 2020 schválením daňového balíčku. Tematické ohraničení je splněno konkrétní a velmi úzce vymezenou, změnou v daňové oblasti na konkrétním území - tedy v České republice. Časové ohraničení také neabsentuje. Je dáno zaměřením jak na fázi nastolování agendy, tak také na fázi přijímání rozhodnutí a to při finálním (tedy úspěšném) pokusu o zrušení superhrubé mzdy.

4.2 Data a metoda sběru dat

Tato práce analyzuje přijetí konkrétní veřejné politiky tzv. ex-post, což se logicky musí odrazit v tom, co pro ni budou představovat data potřebná k výzkumu. Je zřejmé, že jde o již uzavřený proces a tudíž o historickou událost. Z toho důvodu se jeví jako vhodné, použít již existující prameny zachycující dobu, na kterých lze zrekonstruovat proběhlou událost. Pro výzkum tedy představují data mediální výstupy, které se váží ke konkrétní události. Tu představuje zrušení superhrubé mzdy a to ve sledovaném období (od 1. července 2017 do 1. července 2021). Alternativou k využití mediálních výstupů by bylo

provést rozhovory s vybranými aktéry. Pokud výzkumník chápe oba způsoby za adekvátní vzhledem k vytyčenému úkolu, musí se také ptát po proveditelnosti. Vzhledem k tomu, že rozhovory jsou odvislé od ochoty aktérů k jejich poskytnutí, byla pro tento výzkum zvolena varianta použití mediálních výstupů jako zdrojů dat. Takový postup je pak možné vysledovat i u obdobně orientovaných prací, což potvrzuje použitelnost tohoto přístupu. Dotčená volba je pak otázkou preference každého výzkumníka.

Při využití mediálních výstupů jako zdrojů dat je potřebné zajistit, aby na některé z nich nebylo zapomenuto. Tedy, aby výzkumník nezrekonstruoval proběhlou událost s tím, že došlo k vynechání určitých důležitých prvků. Proto je nutné tyto mediální výstupy nějakým způsobem zastřešit a vymežit konkrétními podmínkami. V případě tohoto výzkumu bude využit archiv mediálních výstupů společnosti Newton Media (Newton Media Search), který toto zastřešení a podmínky zajistí. Jedná se o elektronický archiv tištěných i elektronických medií, sahající až do roku 1996. Přičemž zahrnuje výstupy jak celostátních, tak i regionálních periodik, časopisů z nejrůznějších oblastí, zpravodajství z řady serverů či přepisy pořadů z České republiky (Univerzita Karlova, 2022).

Při prohlídce archivu Newton Media Search lze spatřit, že archiv používá k rozřazení medií tři základní kritéria. Jedná se o formu, prostor a obor media. Forma dělí media do čtyř kategorií (tisk, televizní vysílání, rozhlasové vysílání a internet). Dělení podle prostoru působení zahrnuje kategorii celostátního a regionálního působení. Obor pak určuje oblast média, kterému se primárně věnuje. Vzhledem k povaze zkoumané problematiky byla zvolena jen celoplošná média a to v kategoriích publicistika/zpravodajství a ekonomie/finance.

V kategorii tištěných médií z oblasti publicistiky/zpravodajství byly zvoleny tyto zdroje mediálních výstupů: Blesk, Mladá fronta Dnes, Právo, Lidové noviny, Hospodářské noviny. Právě ty patří k nejčtenějším celostátním deníkům, o čemž hovoří

průzkumy čtenosti tisku, byť se proměňuje jejich pořadí. Mezi nejčtenější patří také noviny Sport, které však nebyly zařazeny vzhledem k oblasti zájmu (např. Unie vydavatelů ČR, 2023).

V kategorii tištěných médií z oblasti ekonomie/finance pak byly zvoleny tyto zdroje mediálních výstupů: Ekonom, Euro, Práce a mzda, Účetnictví v praxi, Daně a právo v praxi, Daňový zpravodaj, Účetnictví, E15, Daně (newsletter), DHK - Daňová a Hospodářská Kartotéka, Daňové a právní aktuality a FINMAG. V rámci televizních kanálů s celostátní působností v oblasti publicistiky/zpravodajství byly vybrány: TV Nova, ČT1, TV Prima a ČT24, neboť se umísťují na předních příčkách sledovanosti (např. MediaGuru, 2023). V kategorii internetového zpravodajství s celostátní působností v oblasti publicistiky/zpravodajství byly vybrány servery: aktualne.cz, denik.cz, novinky.cz, seznam.cz, seznamzpravy.cz a idnes.cz. V kategorii internetových portálů s celostátní působností v oblasti ekonomie/finance byly vybrány servery: du.cz, dauc.cz a danovky.cz. V kategorii celoplošných rozhlasových stanic v oblasti publicistiky/zpravodajství byl vybrán Český rozhlas Radiožurnál, který představuje nejposlouchanější rozhlasovou stanicí v České republice (Český rozhlas Radiožurnál, 2023).

V rámci archivu bylo hledáno heslo „superhrubá mzda“. Popsaný výběr médií pak čítal na 622 mediálních výstupů pro zvolené období od 1. července 2017 do 1. července 2021, pocházející z jednatřiceti mediálních zdrojů. Zvolený časový rámec pokrývá období od představení volebních programů pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2017, z jehož výsledků vzešlo obsazení Poslanecké sněmovny, které o zrušení superhrubé mzdy rozhodovalo. Konec období je dán verdiktem Ústavního soudu, který se zabýval návrhem na zrušení daňového balíčku, jehož součástí bylo zrušení superhrubé mzdy.

Samotné mediální výstupy k rekonstrukci události stačit nemohou, neboť jejich smyslem je zejména informovat širokou veřejnost. Bude tedy nutné pracovat s dalšími dokumenty, což je rozvinuto v následující podkapitole s uvedeným příkladem pro lepší pochopení.

4.3 Metoda analýzy dat

Jako metoda analýzy dat byla pro tuto práci zvolena tematická analýza. Dle Braun a Clarke (2006) představuje metodu, sloužící k identifikaci, analýze a vykazování témat uvnitř dat. Hendl (2016) však upozorňuje, že metoda nemá přesně definovanou proceduru analýzy dat. Jako největší přednost u ní lze označit její pružnost. Tato metoda nalézá široké uplatnění nejen ve společenských, behaviorálních ale i v aplikovaných vědách, přičemž Hendl sám uvádí její využití pro zkoumání určitého problému. Témata zachycují důležité body ve vztahu k výzkumným otázkám, ovšem co je tématem určuje výzkumník. Téma tedy představuje abstraktní konstrukt navržený v čase analýzy či na jejím konci.

Práce s daty, které představovaly mediální výstupy, probíhala následovně. Z celého souboru nalezených mediálních výstupů byl vytvořen jejich seznam s krátkým popisem čeho se konkrétní výstup týkal. Takto vznikl soubor 622 výstupů, které prošly prvotním pročitáním. Následně byly odstraněny duplicity a došlo k vyřazení výstupů, které nenesly témata vztahující se k předmětu práce. U zbylých mediálních výstupů byl text vytištěn do papírové podoby, v které pak došlo k několikanásobnému pročitání, při němž byly nacházeny témata a události. Příkladem takovýchto témat a událostí byla například zmínka o volebním programu určité strany pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2017, který obsahuje slib zrušení superhrubé mzdy.

V minulé podkapitole bylo nastíněno, že později bude vysvětlena práce s tématy pro rekonstrukci události. Pro takový příklad vezmeme již zmíněné téma volebních programů pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2017.

Pomyslnými prameny, na kterých byla dotčená část události rekonstruována, byly tedy volební programy zúčastněných stran v těchto volbách. A to pokud v nich byla nalezena zmínka vztahující se k superhrubé mzdě. Tedy pokud v nich byl nalezen smysl pro tuto práci, pak také byly využity v analytické části práce a tím se podílely na rekonstrukci události. Témata a události představují pomyslné záchytné body, na kterých je rekonstrukce vystavena. Velmi často ovšem za použití dalších dokumentů, ale vždy jen když téma nebo událost vystoupí z analýzy.

5. Zrušení institutu superhrubé mzdy optikou teorie tří proudů

Institut superhrubé mzdy se stal realitou České republiky k 1. lednu 2008. Zůstal jí celých třináct let a to i přes celou řadu snah o jeho zrušení. Ke zrušení nakonec došlo na samém konci roku 2020. Závěrečná práce, která využívá optiku teorie tří proudů, zkoumá právě její finální zrušení a věnuje se jak fázi nastolení agendy, tak také fázi rozhodování. Toto zkoumané období tedy musí být vymezeno.

Konec celého sledovaného období sice vychází ze završení fáze rozhodování, ale definitivní konec pro tento případ vyžaduje prodloužit tento časový úsek o několik měsíců. Za završení fáze rozhodování je považováno datum odeslání schváleného daňového balíčku, který zrušil institut superhrubé mzdy, k publikaci ve sbírce zákonů. K tomu došlo 28. prosince 2020. Sledované období ovšem končí až k 1. července 2021 a je dáno verdiktem Ústavního soudu, který se zabýval návrhem na zrušení daňového balíčku, jehož součástí bylo zrušení superhrubé mzdy. Za počátek sledovaného období byl zvolen 1. červenec roku 2017, neboť na podzim tohoto roku se v České republice konaly volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a snahy o rušení superhrubé mzdy se staly opět předvolebním tématem. Zkoumané období tak trvalo čtyři roky a vstoupilo do dvou volebních období.

Smyslem této kapitoly je provést aplikaci teorii tří proudů na vybrané téma. Rekonstrukce je vystavěna na jednotlivých tématech a událostech, které pocházejí z tematické analýzy mediálních výstupů tak, jak je popsána v kapitole čtvrté. Jedná se p pomyslné body, díky kterým lze rekonstrukci provést. Každé téma je v textu také patřičně označeno v hranatých závorkách [TémaČísloTématu – Název tématu], aby bylo možné provést případnou kontrolu výzkumu. Téma či událost nemusí být vystavěny jedním

mediálním výstupem. Tím se liší od jiných – obdobně zpracovaných prací. Tedy k vyjevení tématu či události v analýze postačil jediný mediální výstup (záznam), ale téma či událost může být zpracována podle jiného nalezeného pramene či více pramenů, které přináší zpravidla další informace o tématu. Téma či událost je tedy bodem záchytu rekonstrukce případu, pocházející z analýzy.

5.1 Fáze nastolení agendy (od 1. července 2017)

Pro formování proudu problémů je důležité, co představuje samotný problém. V rámci teorie tří proudů je na problémy nahlíženo jako na odchylky existujícího stavu od toho žádaného, případně jako na stavy, kterým tvůrci politik a občané přiřkládají na důležitosti. Právě to má potenciál se přetransformovat do volebních programů, kterými se politické strany a hnutí pokoušejí oslovit potenciální voliče. Jejich obsah vyčítá určité sliby [T1 – Volební sliby], které politické strany slibují, že se je pokusí uvést v realitu, pokud k tomu dostanou příležitost.

Na počátku sledovaného období došlo k znovuvyjevení problematiky institutu superhrubé mzdy ve veřejném prostoru a nejednalo se o žádnou náhodu. V roce 2017 se v České republice uskutečnily volby do dolní komory parlamentu a superhrubá mzda - respektive její rušení, se opětovně stalo řešeným tématem. Tak hovoří dobové volební programy stran ucházející se o hlasy voličů. Zřetelněji se s tématem bylo možné setkat hned u třech politických stran a jednoho hnutí. V dotčených volebních programech pak nalézáme následující odstavce.

Například v programu hnutí ANO 2011 stálo následující. *„Zrušíme superhrubou mzdu a zároveň snížíme sazby daně z příjmu fyzických osob. Oproti dnešním reálným sazbám 20,1 a 24 %, které jsou důsledkem navyšování základu daně o pojistné placené zaměstnavatelem, prosadíme nové sazby 19 a 24 % z hrubé mzdy, které nahradí i stávající solidární přírážku.“* (ANO 2011, 2017, s. 11)

Program České strany sociálně demokratická zmiňuje tento odstavec. „Zrušíme superhrubou mzdu, kterou zavedly pravicové vlády a na kterou nespravedlivě doplácí zejména lidé s průměrnými a nízkými příjmy. Spolu se zavedením daňové progresse obnovíme společné zdanění manželů.“ (Česká strana sociálně demokratická, 2017, s. 14)

U TOP 09 nalezneme takovéto vyjádření. „Daň z příjmu právnických a fyzických osob bude stanovena na 19 % (u fyzických osob z hrubé mzdy), přičemž zároveň odstraníme nesystémové daňové výjimky. Tato daňová změna u daně z příjmu fyzických osob byla již uzákoněna v roce 2012 a současnou vládou byla zrušena před nabytím účinnosti.“ (TOP 09, 2017, s. 26)

Poslední zřetelná zmínka zaznívá u Občanské demokratické strany. Ta ve svém programu zmiňovala prosazení následujícího bodu. „Zvýšení čistých mezd zaměstnanců o 7% zavedením 15% sazby z hrubé mzdy.“ (Občanská demokratická strana, 2017, s. 6).

Z předchozích odstavců je patrné, že některé volební programy konkrétně jmenovaly superhrubou mzdu jako samostatný bod, jiné jej nahrazují stavem, který chtějí prosadit. Tedy pojmout za základ daně hrubou mzdu. Můžeme nalézt ještě jedno odlišné vyjádření. To zastupuje volební program Pirátské strany. Ten zmiňuje: „zavedeme skutečně rovnou daň – stejnou sazbu celkového zdanění práce“ (Pirátská strana, nedatováno, s. 5), což může být chápáno jako určitá narážka na dobu přijetí 15% sazby daně z příjmu, se kterou přišel právě institut superhrubé mzdy.

Problém byl tedy rámován jakožto boj proti vysokému zdanění práce, případně jako snaha o zjednodušení daňového systému, díky kterým by byl odstraněn i institut superhrubé mzdy. V obecné rovině nejsou sliby politiků, týkající se snižování daní, nijak výjimečné. Zde se ale váží právě na dotčený institut.

Co se týče indikátorů v dotčené problematice, nabízí se pohled Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) na daňové zatížení mezd v České republice a to v porovnání s ostatními zeměmi sdruženými v organizaci. Česká republika má toto zatížení po celý sledovaný čas nad průměrem organizace (OECD, 2023). Ve zprávě vydané v roce 2017 – vzhledem k obsahu výše uvedených volebních programů a pohledu na problém, měla Česká republika osmé nejvyšší zdanění mezd mezi sdruženými zeměmi v organizaci. Daňové zatížení mezd představovalo 43%, průměr sdružení pak 36% (OECD, 2017). Zjednodušeně řečeno, toto procento vyjadřuje to, kolik odvede občan státu procent ze své mzdy.

Na samotném závěru fáze nastolení agendy dochází k druhému, velmi opatrnému rámování ve smyslu události poutající pozornost. Kdy se na rušení superhrubé mzdy a zavedení určité daňové sazby nahlíží i jako na pomoc v určité situaci. Tou situací je myšlena epidemie COVID-19, která sice běží již po celý rok 2020, nicméně rámování jako pomoci v nelehkém čase začíná být patrné až na přelomu léta a podzim roku 2020. Událost poutající pozornost by zde zastupovala tedy epidemie COVID-19. Toto opatrné rámování zesílilo ve fázi rozhodování, kde je také patřičně vysvětleno.

Proud veřejných politik zaznamenal celou řadu snah a pokusů o řešení problému a to jak ze strany tehdejší vlády, která vzešla z voleb na konci roku 2017, tak také od tehdejší opozice. Po volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2017 vypadalo rozdělení mandátů následovně. Hnutí Ano 2011: sedmdesát osm mandátů, Občanští demokraté dvacet pět. Dvacet dva mandátů pro Pirátskou stranu a stejný počet pro Svobodu a přímou demokracii Tomia Okamury. Sociální demokraté a Komunisté každý po patnácti mandátech, Křesťanští demokraté pak získaly deset mandátů. Top 09 sedm a Starostové a nezávislí mandátů šest (Volby.cz, 2021c). Jak je patrné z výsledků, mandáty připadly i stranám, které ve svých programech slibovaly právě i ono zrušení

superhrubé mzdy.

Z voleb nejprve vzešla první vláda Andreje Babiše, která v lednu 2018 nezískala důvěru Poslanecké sněmovny a vládla tak v demisi. Únor roku 2018 – ve studované problematice, přinesl důležitou událost. Ministerstvo financí – v rámci informace, že daňový balíček pro rok 2019 míří do vnějšího připomínkové řízení, zmínilo některé jeho zamýšlené změny. Jako stěžejní změna byla zmíněna novela zákona o daních z příjmů, kterou by také došlo ke zrušení institutu superhrubé mzdy a institutu solidární přírážky [T2 – Vládní návrh na zrušení institutu č. 1]. Jejich zrušením by měla získat Česká republika jak přehlednější daňový systém, tak také konec zatajování skutečné míry zdanění. Oba instituty byly navíc označeny jako nesystémové (Žurovec, 2018). Později - jak referuje Rytířová (2018, s. 6), byl „návrh na zrušení superhrubé mzdy a související koncepční změny ve výpočtu daně z příjmů fyzických osob“ ministerstvem financí stažen [T3 – Stažení vládního návrhu na zrušení institutu č. 1]. Daňový balíček pro rok 2019, který byl definitivně schválen až 12. března 2019 (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2019), konec superhrubé mzdy opět nepřinesl. Stažení návrhu souvisí právě se situací, kdy tehdejší vláda pracovala v demisi a neměla dostatečnou politickou oporu pro rušení superhrubé mzdy. Druhá vláda Andreje Babiše složená z členů hnutí Ano 2011 a členů České strany sociálně demokratické - za tolerance Komunistické strany Čech a Moravy, již důvěru v červenci 2018 získala.

V programovém prohlášení první i druhé vlády Andreje Babiše nalezneme důležitý shodný bod a tím je zrušení superhrubé mzdy. V programovém prohlášení první vlády Andreje Babiše stojí následující text.

„Zrušíme superhrubou mzdu u daně z příjmů fyzických osob a navrhujeme novou sníženou sazbu 19 % z hrubé mzdy. Stávající solidární zvýšení daně zachováme zavedením sazby 24 % z hrubé mzdy.“ (Vláda České republiky, 2018a)

V programovém prohlášení druhé vlády Andreje Babiše pak stojí následující text. „Zrušíme superhrubou mzdu u daně z příjmů fyzických osob a navrhne novou sníženou sazbu 19 % z hrubé mzdy. Stávající solidární zvýšení daně zachováme zavedením sazby 23 % z hrubé mzdy.“ (Vláda České republiky, 2018b) Rozdíl mezi variantami zaznamenal snížení druhé sazby daně.

Rok 2018 ovšem zaznamenal ještě další pokus o zrušení superhrubé mzdy [T4 – Opoziční návrh na zrušení institutu č. 1]. Jednalo se o iniciativu opozičních poslanců z Občanské demokratické strany, kteří předložili v srpnu tohoto roku poslanecké sněmovně novelu zákona o daních z příjmů (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2018a). Důvodová zpráva uvedla jako důvod, proč se vrátit ke konceptu zdaňování hrubé mzdy to, že koncept superhrubé mzdy splnil již svůj cíl. Tímto cílem bylo myšleno dosáhnout kvalitnější informovanosti zaměstnanců o celkových nákladech, které nese zaměstnavatel, jenž jsou spjaty s vyplácením mezd (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2018b).

Vláda k návrhu zákona zaujala nesouhlasné stanovisko [T5 – Vláda odmítla návrh na zrušení superhrubé mzdy z pera opozice]. Argumentace byla vedena tak, že vláda zrušení superhrubé mzdy sice také podporuje jakožto krok, kterým by došlo ke zjednodušení systému zdaňování. Ovšem - dle ní, opozicí předložený návrh zákona není komplexní. Zaměřen je jen na dílčí změnu daně z příjmů, což by vedlo k významnému snížení příjmů veřejných rozpočtů. Dále chybí úprava, věnující se kompenzacím, které by snížený objem vybraných prostředků kompenzovaly. Vláda dále nesouhlasila s předloženými finančními dopady na veřejné rozpočty, považovala je za podhodnocené a neodpovídající aktuálnímu vývoji ekonomiky České republiky. V neposlední řadě byly zmíněny legislativně technické nedokonalosti (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2018c).

Předchozí odstavce tedy prozrazují, že rok 2018 nepředstavoval konec institutu superhrubé mzdy, i když zaznamenal značné snahy o jeho zrušení. V rámci událostí tohoto roku je nutné připomenout ještě jednu událost, kdy tehdejší premiér Andrej Babiš slíbil připravit vládní návrh na jeho zrušení (Kopecký, 2018). To tehdejší premiér zopakoval i na začátku roku 2019 [T6 – Slib premiéra Andreje Babiše na zrušení superhrubé mzdy]. Navíc s výhledem, že by se mělo jednat až o rok 2021, kvůli napjatému rozpočtu. Odklad kritizovala opozice v podobě Občanských demokratů a Top 09. Vládnímu spojenci – Česká strana sociálně demokratická, odklad nevadil. Důležitý byl i hlas Komunistů, kteří vládu tolerovali. Jiří Dolejš odkládání zrušení superhrubé mzdy označil za trapné (e15.cz, 2019).

Únor roku 2019 přinesl hned další náznak způsobu, jak by mohlo dojít ke zrušení superhrubé mzdy [T7 – Vládní pracovní návrh na zrušení institutu č. 2]. Zrušení superhrubé mzdy mělo být spojeno s reformou zdravotního pojištění. Mělo jít o zrušení dvou českých anomálií, tedy superhrubé mzdy a platby za státního pojištěnce na zdravotním pojištění. Podle tehdejší ministryně financí Aleny Šilerové dávalo smysl propojit tyto dvě záležitosti, neboť existuje v České republice vysoké zdanění práce, což nahrává využití tzv. švarcsystému. Díky němu dochází k snahám o obcházení zaměstnaneckého poměru a tím chybí finanční prostředky v důchodovém a zdravotním systému. Platby za státní pojištěnce pak slouží k sanování zdravotnictví. Záměr byl systém odvodů a zdanění práce zjednodušit a rozloučit se s českými anomáliemi. Záměr tedy počítal jednak se zavedením daně z příjmu ve výši 15% z hrubé mzdy bez rozdílů v podobě vykonávané činnosti, což by přineslo zaměstnancům nižší zdanění. Za druhé, zrušení platby za státního pojištěnce by představovalo výpadek, který by byl kompenzován vyšší sazbou zdravotního pojištění pro zaměstnance a osoby samostatně výdělečně činné o 3,7%. Zaměstnavatelé by pak platili za zaměstnance stále stejně. Tento záměr vzbudil ve veřejném prostoru vášně, jak mezi tehdejší opozicí, tak u koaličního partnera i tolerující strany. Jednalo se však údajně o jednu z pracovních verzí, která se -

dle slov tehdejší ministryně financí, dostala ven nestandardní cestou (Vavroň a Holý, 2019).

Již v březnu téhož roku bylo zřejmé, že se skutečně jednalo spíše o interní návrh ministerstva financí pro další debatu. Zřejmé bylo také to, že útržky, které se dostaly ven, neměly podporu [T8 – Vládní pracovní návrh na zrušení institutu č. 2 nemá podporu]. A to ani u vlády ani u tolerující strany (Mačí, 2019).

Dokonce roku 2019 pak byl zaznamenán ještě jeden specifický návrh. Jednalo se ovšem o návrh spolupráce [T9 – Opoziční návrh spolupráce při rušení superhrubé mzdy] opoziční Občanské demokracie na spojení s hnutím Ano 2011 ve věci spolupráce při zrušení superhrubé mzdy. Petr Fiala v diskusním pořadu Otázky Václava Moravce vybídl premiéra Andreje Babiše k podpisu dokumentu, kterým by bylo stvrzeno, že společně - do roka a do dne, zruší superhrubou mzdu. Tento návrh byl tehdejším premiérem odmítnut s tím, že zrušení superhrubé mzdy je v plánu a to s pomocí koaličních sociálních demokratů a s podporujícími komunisty (Novinky, 2019).

Hned na samém začátku roku 2020, tehdejší vláda začala projednávat daňové změny pro rok 2021 [T10 – Odklad jednání o zrušení superhrubé mzdy]. V rámci předmětu této závěrečné práce je důležité, že jednání o zrušení superhrubé mzdy bylo odloženo na dobu projednávání státního rozpočtu pro rok 2021 (Česká televize – ČT24, 2020a).

Následně problematika superhrubé mzdy na několik měsíců z mediálního prostoru vymizela. Neboť celý svět řešil epidemii COVID-19. Opětovný návrat byl zaznamenán uprostřed letních měsíců roku 2020 [T11 – Návrat problematiky rušení institutu]. Tehdejší premiér Andrej Babiš ve svém pořadu Čau lidi z 1. srpna 2020 oznámil, že bude zrušena superhrubá mzda, protože je potřeba snížit daňové zatížení zaměstnanců. Zmíněna také

byla sazba daně ve výši 15% (Ano 2011, 2020a), což vyvolalo určité překvapení. Pár dní předem se Hospodářské noviny dotazovaly na sazbu daně v případě zrušení superhrubé mzdy a mělo jít o sazbu 19%. V následujících dnech pak došlo ke změně názoru a ministerstvo pracovalo se zavedením jediné sazby daně z příjmů ze závislé činnosti ve výši 15% i 19% (Ťopek, 2020a).

Rušení superhrubé mzdy bylo až doposud odkládáno z důvodu obav o rozvrácení veřejných financí. Je potřeba připomenout, že toto klíčové prohlášení přišlo v době, kdy již byl plánovaný schodek rozpočtu pro daný rok navýšen třemi novelami zákona o státním rozpočtu. Nejprve ze 40 miliard na 200 miliard, poté na 300 miliard a naposledy na 500 miliard korun (iDNES.cz, 2020a). V té době ještě nikdo nevěděl jakým dalším výzvám bude společnost v rámci epidemie vystavena či jak dlouho bude epidemie trvat.

Na konci srpna 2020 došlo k další dohodě [T12 – Další dohoda koaličních stran na zrušení institutu] mezi vládními stranami (Ano 2011 a Česká strana sociálně demokratická) na zrušení superhrubé mzdy a zavedení 15% daně z příjmu, přičemž sazba ve výši 23% měla zůstat pro osoby s měsíčním příjmem nad 139 000Kč. Avizovány byly také dva důležité body. Za prvé, že ke změnám by mělo dojít od roku 2021. Za druhé, že s výpadkem příjmu způsobeným zrušením institutu a zavedením dvou sazeb (tehdejší odhad cca 74 miliard korun) bude rozpočet počítat (Lidovky.cz, 2020a). Tento bod - deklarace data a opětovné stvrzení vládních stran o záměru zrušení institutu superhrubé mzdy a vyřčení konkrétních sazeb daně, představují počátek přechodu mezi fází nastolení agendy a fází rozhodování.

Znovu připomeňme Zahariadisovi (2003) kritéria přežití idejí. Jsou to technická proveditelnost, která se týká obtíží s implementací návrhů, hodnotová přijatelnost a rozpočtové důsledky. Právě poslední jmenovaná položka - nepříznivé rozpočtové důsledky, případného zrušení institutu superhrubé mzdy, zaznívaly jako důvody k stálému

odkládání jeho zrušení. Neboť nebylo zřejmé, jak výpadek prostředků nahradit. V záležitosti hodnotové přijatelnosti existovala naopak spíše shoda, což dokládá zastoupení stran v Poslanecké sněmovně, které s tímto bodem do poslanecké sněmovny kandidovaly. Jednalo se jak o vládní strany, tak také o část opozice. Co se týče obtíží s implementací návrhů je potřeba připomenout, že jde spíše o obecnou kategorii. Existují veřejné politiky, které provází obtížná implementace, ale zde jde o problematiku daňovou, která naprosto běžně podléhá změnám příslušných zákonů a někdy i každoročně. Příkladem takové obtížná implementace by mohlo být, pokud by skutečně došlo k rušení superhrubé mzdy ve spojitosti s reformou zdravotního pojištění (ve smyslu T7).

Ve sledovaném případě - v rámci proudu politiky, ze třech jeho složek, které jej mohou ovlivnit, lze identifikovat především působení prvku nálady ve společnosti. V této fázi byl proud politiky ovlivněn zejména náladou ve společnosti, na což lze nahlížet v obecné i konkrétní rovině. Nálada ve společnosti dle Zahariadise (2007a) odkazuje k představě, že značná část společnosti má tendenci myslet ve společném duchu. Jestliže rušení superhrubé mzdy bylo v této fázi rámováno jako snaha o zjednodušení daňového systému a snaha o snížení daňového zatížení práce v České republice, bylo by (obecně) nesnadné hledat takové jedince, kteří by se tomuto kroku bránili. To za předpokladu, že výpadek v příjmech nezpůsobí rozvrat veřejných financí. V konkrétnějších obrysech pak můžeme získat pohled veřejnosti na rušení superhrubé mzdy prostřednictvím výsledků uskutečněného průzkumu.

Český rozhlas nechal zpracovat společností Median bleskový průzkum na počátku září 2020 (doba počátku přechodu mezi fázemi), který se týkal právě rušení superhrubé mzdy. Výzkum se tázal respondentů, zda souhlasí se zrušením superhrubé mzdy a snížením daně z příjmu, i když to přinese schodek státního rozpočtu v řádech desítek miliard. Výsledky byly následující. Určitě ano odpovědělo 28% respondentů, spíše ano

také 28% respondentů. Pro spíše ne se vyslovilo 22% respondentů, určitě ne volilo 11% respondentů a 11% dotázaných respondentů nevědělo. Z toho tedy plyne, že 56% dotázaných respondentů tuto změnu podpořilo. Výzkumu se účastnilo 1053 subjektů, jako technika dotazování byla použita CAPI a CATI (Koval, 2020).

Co se týče personálních obměn v zákonodárné moci a administrativě, tak přestože druhá vláda Andreje Babiše zaznamenala řadu personálních výměn, tak k nim došlo především mimo rámec sledovaného případu, případně neměly vliv na sledovaný případ rušení superhrubé mzdy. Kampaně nátlakových skupin také v rámci sledovaného případu nebyly zaznamenány, což ovšem souvisí se specifikem zkoumané problematiky z daňového prostředí. Expertních vystoupení se sledovaný případ dočkal až v rámci fáze rozhodování, což je také rozebráno v příslušné části práce.

Na to, v kterém proudu veřejných politik se otevřelo okno příležitosti je nutné provést menší rekapitulaci. Udržování institutu superhrubé mzdy jakožto problému, má delší tradici a překračuje sledované období. Nicméně nedošlo v této záležitosti k nijak dramatickému zhoršení. Dalo by se říci, že problém byl udržován. Pro proud politiky je ale nutné zmínit, že z voleb vzešla menšinová vláda byt' s podporou tolerující strany. Ta se ovšem toliko neangažovala ve snahách o rušení institutu superhrubé mzdy (minimálně pohledem provedené analýzy) v rámci období, které pokrývalo úsek nastolení agendy. Proti tomu měla vláda dotčenou agendu zanesenou již ve svém vládním prohlášení a byla si vědoma i možné podpory části opozice. Ta stejný bod také uváděla ve svých programech, ale především byla schopna vyvinout konkrétní vlastní aktivitu v podobě opozičního návrhu na zrušení superhrubé mzdy a návrhu spolupráce. Složení vlády i její tolerance byla (vzhledem k řešenému problému) stále stejná, zatímco superhrubá mzda odolávala několika návrhům k jejímu zrušení. Pak ovšem došlo k opatrnému přerámování zrušení institutu superhrubé mzdy - ve smyslu pomoci v epidemii COVID-19, a tím byl

nastartován proces jejího finálního zrušení. To lze ovšem říci až zpětně, když se ohlížíme do minulosti. Z toho plyne, že proud problémů představoval o něco výraznější úlohu nežli proud politiky. O problému se nepochybovalo, byl udržován. Řešení se nabízela, ale čekalo se na příznačnou situaci.

K otevření okna příležitostí v rámci první sledované fáze - fáze nastolení agendy, došlo tedy v proudu problémů. Problém začal být nově rámován už nejen jako zjednodušení daňového systému a snížení daňové zátěže, ale i jako pomoc v rámci epidemie COVID-19. Propojení proudů odpovídá následnému propojení s určitým dodatkem. Herweg, Zahariadis a Zohlnhöfer (2017) připomínají, že v případě následného propojení může dojít k tomu, že určitý problém bude spojen s existujícím řešením, mající vztah k danému problému. U následného propojení nemusí být vztah mezi problémem a jeho řešením příliš těsný. Tedy snahy o zrušení superhrubé mzdy mají delší historii, nyní se však nabídla možnost spojit její zrušení s rámcem pomoci v pandemii COVID-19.

5.2 Fáze rozhodování (od přelomu léta a podzimu 2020)

Vytyčit ostře u sledovaného případu přechod mezi fází nastolování agendy a fází rozhodování není možné z několika důvodů. Za prvé superhrubá mzda a její rušení představuje součást zákona o dani z příjmu fyzických osob, jehož změna byla provedena pomocí daňového balíčku. Ten byl uveden na schůzi Poslanecké sněmovny tehdejší ministryní financí Alenou Šilerovou 7. července 2020. V původní verzi ovšem problematiku rušení superhrubé mzdy nezahrnoval. Pozměňovací návrhy, které již předkládaly její zrušení, přišly až před druhým čtením zákona na konci října 2020. Jinými slovy. Bez daňového balíčku by k zrušení nedošlo, ale původní návrh s ním nepočítal, proto vstup – respektive datum vstupu, daňového balíčku do Poslanecké sněmovny nelze chápat jako určitou hranici mezi fázemi. Za druhé, konec srpna 2020 přinesl klíčovou událost v podobě deklarace další shody koaličních stran na zrušení superhrubé mzdy,

čímž je postupně ukončována fáze nastolení agendy. Přesto ovšem do říjnových pozměňovacích návrhů, které již obsahovaly návrhy rušení superhrubé mzdy, zbývá řada dní a především událostí, které krystalizují podobu návrhu. To jsou důvody, proč je počátek fáze rozhodování vymezen spíše obdobím a to přelomem léta a podzimu roku 2020.

Co se týče proudu problémů, rámování problému zůstalo stejné jako ve fázi nastolování agendy. To tedy představuje boj proti vysokému zdanění práce a snaha o zjednodušení daňového systému, díky kterým by byl odstraněn i institut superhrubé mzdy. Postupně však začal zesilovat druhý rámec ve smyslu pomoci občanům v nelehké době epidemie COVID-19. K tomu je ovšem nutné se vrátit o několik měsíců zpět.

Už konec roku 2019 přinesl nepříjemnou událost a to první zmínky o onemocnění COVID-19, které je způsobeno typem koronaviru označeným jako SARS-CoV-2. Jako začátek epidemie COVID-19 je pak označen poslední den prosince 2019, což je den, kdy došlo k oznámení prvních případů v čínském Wu-Chanu. V České republice byly první případy nákazy prokázány na začátku března roku 2020 (Komenda a kol., 2020). Tehdy ještě nikdo nemohl tušit, jakým výzvám bude společnost vystavena.

Souvislost této pandemie a rušení superhrubé mzdy nemusí být na první pohled zcela zřejmá, protože pokusy a aktivity k jejímu rušení byly relativně četné a trvaly po celý čas její existence. Souvislost ovšem existuje a není nevýznamná. Vláda v souvislosti s tehdy probíhající situací přijala některá opatření na podporu ekonomiky. V prvotní fázi - podle Švihlíkové (2020), mezi hlavní podpůrné programy patřily program Antivirus, program COVID a kompenzační bonus pro osoby samostatně výdělečně činné. Při projednávání daňového balíčku pro rok 2021 byla předložena řada pozměňovacích návrhů a některé předkládaly právě i zrušení superhrubé mzdy. Nechybělo zde odůvodnění související s pomocí občanům.

Proces, který byl označen jako opatrné přerámování si zaslouží vysvětlení. Jestliže jsou za stěžejní v procesu rušení superhrubé mzdy chápány prohlášení vládních představitelů ze srpna 2020, tak právě v nich jsou zaneseny náznaky onoho přerámování. Premiér v rámci tiskové konference, týkající se dohody vlády ve věci superhrubé mzdy a důchodů na konci srpna 2020 také uvedl, že lidé musí v této době dostat určitý signál, že o ně bude postaráno a dojde ke snížení daně (Novinky, 2020). Na samém konci škály přerámování pak stojí zcela zřetelná zmínka pozměňovacího návrhu k daňovému balíčku premiéra Andreje Babiše. Ten obsahuje i následující odstavec.

„Zrušení superhrubé mzdy s sebou přináší snížení daňového zatížení zaměstnanců a v současné krizové době, způsobené koronavirovou pandemií, jde o potřebný krok a významný způsob pomoci zaměstnancům, jejímž ekonomickým efektem bude zvýšení spotřeby s pozitivním vlivem na ekonomiku, a to v důsledku vyšších čistých mezd zaměstnanců.“ (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020ch)

Obdobné rámování bylo možné nalézt i u opozice, což dokládá následující úryvek z vystoupení Petra Fialy v pozici předsedy Občanské demokracie, při příležitosti odpočítávání konce superhrubé mzdy.

Ten zmínil i následující: „...v době, kdy jsou lidé ohroženi pandemií koronaviru a jejími ekonomickými následky, je potřeba jim přinést dobré zprávy a nechat jim více peněz v peněženkách.“ (Občanská demokratická strana, 2020)

V proud veřejných politik je potřeba navázat na klíčové téma, které představovalo další dohodu koaličních stran na zrušení superhrubé mzdy a zavedení 15% a 23% sazby daně z příjmu (ve smyslu T12). Právě tyto parametry totiž představovaly základ návrhu budoucí politiky. Od tohoto momentu dochází k návrhům budoucí podoby politiky a zaznívá, co by mělo a nebo nemělo být vlastně schváleno. Téměř hned po tom, co se tato

dohoda objevila ve veřejném prostoru, došlo k řadě reakcí. Asi tou nejvýznamnější reakcí byla ta prezidentská [T13 – Postoj prezidenta republiky]. Prezident Miloš Zeman v pořadu Partie Terezie Tománkové, vysílaný 6. září 2020, reagoval na zmíněnou dohodu. Prezident vyslovil znepokojení nad trvalou úlevou, která by nastala v případě zavedení 15% sazby daně, jenž by byla zavedena společně se zrušením superhrubé mzdy. Neboť by to představovala díru do státního rozpočtu. Zmíněn byl příjmový výpadek v rozmezí 70 až 90 miliard korun. Upozornil také na stav, kdy vládní programové prohlášení vlády zmiňovalo zavedení 19% sazby daně. V pořadu také zaznělo, že se prezident pokusí Andreji Babišovi a Janu Hamáčkovi na plánové schůzce tento nápad rozmluvit. O institutu jako takovém, zmínka nepadla (CNN Prima News, 2020).

V září roku 2020 také vstupuje do hry zřetelnější pohled akademiků [T14 – Pohled z akademické sféry č. 1]. Konkrétně Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu (IDEA - Cerge - EI) připravil výstup, který vycházel z vládou oznámeného záměru zrušení superhrubé mzdy a zavedení dvou sazeb z hrubé mzdy. Nutno podotknout, že tento výstup již není běžně dostupný na webových stránkách institutu, ale pouze za použití archivního nástroje. Smyslem výstupu byla podle Kalíškové, Münicha a Šoltése (2020) diskuze o problematice. Dokument shrnuje návrh vlády v následujícím odstavci.

„Celkový pokles příjmů státního rozpočtu způsobený zrušením superhrubé mzdy by mírně překročil 80 mld. Kč ročně. Z toho by téměř čtvrtina přilepšila desetinu zaměstnanců s nejvyššími příjmy. Desetina zaměstnanců s nejnižšími mzdami by si polepšila v lepším případě o 100 Kč ročně.“ (Kalíšková, Münich a Šoltés, 2020). Taková slova mohla jistě zmírnit nadšení z avizovaného snížení daní.

Významné byly také závěry zveřejněné ve stanovisku Národní rozpočtové rady ze začátku září 2020 [T15 – Stanovisko Národní rozpočtové rady č. 1]. Stanovisko se věnovalo i navrženému opatření, které by znamenalo ukončení konceptu superhrubé mzdy jakožto daňového základu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti, který by nyní představoval hrubou mzdu a dále zavedení dvou sazeb daně ve výši 15% a 23%. Dle výpočtů Národní rozpočtové rady by uvedení v život znamenalo výpadek na straně příjmů veřejných rozpočtů okolo 92 miliard korun. Ve výčtu problémů byly uvedeny i dopady na rozpočty územních samosprávných celků, v podobě výpadku ve výši přibližně 30 miliard korun. Dále bylo upozorňováno na stav, kdy při takovéto změně daně z příjmu fyzických osob nedojde k souběžným úpravám slev a odpočtů, dojde ke snížení progresivity daňového systému. Poukázáno bylo také na to, že problém vysokého zdanění práce představuje povinné pojistné a ne samotná daň z příjmu (Národní rozpočtová rada, 2020). Závěry obsažené v tomto dokumentu lze shrnout pomocí citace dvou vět. Národní rozpočtová rada (2020, s. 4) „*upozorňuje, že takováto úprava daně z příjmů fyzických osob bez významného zvýšení jiných veřejných příjmů nebo redukce veřejných výdajů ohrožuje střednědobou i dlouhodobou udržitelnost veřejných financí*“. A také - Národní rozpočtová rada (2020, s. 4) se „*domnívá, že v současné ekonomické situaci a stavu veřejných rozpočtů je navržený způsob úpravy daně z příjmů fyzických osob nevhodný a nese s sebou velmi významná rizika*“.

Tematická analýza dále upozornila na výstup několika - pro Česko, významných odborníků [T16 – Pohled oslovených ekonomů]. Debaty v rámci pořadu Otázky Václava Moravce ze dne 30. srpna 2020 se zúčastnila Danuše Nerudová (předsedkyně komise pro spravedlivé důchody Ministerstva práce a sociálních věcí a dále členka KoroNERV-20), tehdejší guvernér České národní banky Jiří Rusnok a také Filip Matějka (ekonom působící na CERGE - EI). V debatě byl ve shodě zmíněn pohled, že daň z příjmu by se spíše měla zvyšovat, neboť je nízká v kontextu daňové soustavy České republiky. Naopak snižovat by se spíše mělo sociální pojistné, jenž prodražuje práci (Lidovky.cz, 2020b;

Česká televize - ČT1, 2020a). Na což upozorňovalo i stanovisko národní rozpočtové rady.

Další vyjádření poskytl [T17 – Pohled předsedy Českomoravské konfederace odborových svazů] k návrhu zrušení superhrubé mzdy odborář Josef Středula (předseda Českomoravské konfederace odborových svazů) prostřednictvím rozhovoru pro Lidové noviny. Z rozhovoru vyplynulo, že považuje rušení superhrubé mzdy za špatné rozhodnutí. Nelíbil se způsob jejího rušení a volal po návratu stavu, ze kterého právě superhrubá mzda vzešla. To znamená návrat daňové progresse, u živnostníků a osob samostatně výdělečně činných by bylo vyšší zdanění, ovšem i možnost odečíst od daňového základu povinné pojistné. Návrh tehdejší doby označil jako nový systém, díky kterému se vytáhne z veřejných rozpočtů 110 miliard korun. Navíc jde o trvalý výpadek. Starost o stav veřejných financí z pozice odboráře zdůvodnil tím, že schodky musí někdo zaplatit a tím kdo jej platí zaměstnanec, kterého odbory zastupují (Pečinková, 2020).

Rozhovor také poodhalil, jak fungovalo obecně připomínkové řízení v té době. Pokud je na nějakém tématu v koalici shoda, pak připomínkové řízení má tuto podobu: „*takto jsme se dohodli, váš návrh neakceptujeme*“ (Pečinková, 2020, s. 9).

Další téma, které vyzvedla provedená analýza, odkazuje na konec října 2020 [T20 – Dva vládní návrhy na zrušení superhrubé mzdy]. V této době byly po sobě doručeny dva – respektive tři, pozměňovací návrhy daňového balíčku ve smyslu Sněmovního tisku 910 z pera vládních představitelů, které měly návaznost k rušení superhrubé mzdy. První předložil tehdejší premiér Andrej Babiš. Druhý - a také třetí, pozměňovací návrh pak předložil vicepremiér Jan Hamáček. Ten oddělil problematiku základu daně a nových sazeb daně z příjmu ze závislé činnosti od problematiky základní slevy na poplatníka. Premiér Andrej Babiš naopak spojil problematiku základu daně a nových sazeb daně z příjmu ze závislé činnosti s novelou zákona o rozpočtové odpovědnosti v jeden pozměňovací návrh. To, čím se jednotlivé návrhy také lišily, byla výše sazby daně. Andrej

Babiš navrhoval sazby daně ve výši 15% a 23% z hrubé mzdy při existenci časového omezení snížení daní na dva roky s tím, že se v budoucnu rozhodne o definitivní podobě. Dopad na veřejné rozpočty byl odhadován na -85,2 miliard korun. Jan Hamáček pak navrhl sazby ve výši 19% a 23% z hrubé mzdy bez náznaků časového omezení. Dopad na příjmy veřejných rozpočtů byl odhadován na cirká 15 miliard korun. Jan Hamáček navrhl také zvýšit základní slevu na poplatníka o 2400Kč ročně na částku 27240Kč ročně. Zde byl dopad na příjmy veřejných rozpočtů odhadován na cirká 10 miliard korun (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020ch; Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020i; Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020j). Vznikla tak situace, která poukazovala na neshodu v koalici u této záležitosti.

Ministerstvo financí, které tehdy řídila ministryně zvolená za Ano 2011, podpořilo návrh Andreje Babiše. Ministerstvo si od zrušení superhrubé mzdy slíbvalo zjednodušení a zpřehlednění systému daní v České republice. Zavedení 15% sazby daně z příjmů, vypočítané nově z hrubé mzdy, pak mělo představovat pokles daně o čtvrtinu, neboť efektivní zdanění - při existenci institutu superhrubé mzdy, činilo 20,1%. Zaměstnancům tak měl vzrůst jejich disponibilní důchod, což mělo podpořit utrácení, které nastartuje ekonomiku utlumenou epidemií COVID-19 (Daně pro lidi, 2020). Skupina akademiků z Vysoké školy ekonomické s pokusila odhadnout dopad změn v oblasti daní - v intencích poslaneckého pozměňovací návrhu Andreje Babiše, který byl předložen při projednávání daňového balíčku pro rok 2021, na spotřebu domácností. [T22 – Pohled z akademické sféry č. 2]. Podle studie tento návrh představuje: značnou daňovou úsporu vysokopříjmových domácností, dále výpadek příjmů veřejných rozpočtů okolo 90 miliard korun a odhadované zvýšení přímé spotřeby domácností cca 48 miliard korun (Fischer, Mazouch a Finardi, 2020). Zmínit je také nutné následující závěr. Dle Fischera, Mazoucha a Finardi, (2020, s. 11) má li být *„cílem předkladatele daňového balíčku podpořit snížením superhrubé mzdy nízko a středněpříjmové zaměstnance a navýšit spotřebu domácností, je oproti návrhu na ponechání základní sazby daně z příjmu*

fyzických osob na úrovni 15 % (což znamená její efektivní snížení o čtvrtinu oproti současnému stavu) výrazně vhodnější zvýšit daňovou sazbu na 19 % hrubé mzdy (což i tak znamená snížení efektivní sazby daně o 1,1 procentního bodu oproti stávající výši) a zvýšit základní slevu na poplatníka“. Zmínka o nízko a středněpříjmových domácností je míněna ve spojitosti se dvěma sazbami daně. Zaměstnanci, kteří dosahují nadprůměrné mzdy se dle Fischera, Mazoucha a Finardi, (2020) značná část ušetřených prostředků překloupí do úspor. Zaměstnanci, kteří dosahují příjmu nad 60 000 korun, zvýší svojí spotřebu v důsledku menší zaplacené daně jen minimálně. Tyto odhady jsou tak v rozporu s tím, co ministerstvo zamýšlelo. Ministerstvo financí České republiky (2020) vydalo ke studii stanovisko [T23 – Stanovisko ministerstva financí (k analýze z T22)], kde zmiňuje, *„že o variantě zmíněné ve studii poslanci vůbec nejednají“.* Byl také zopakován cíl zrušení superhrubé mzdy v podobě podpoření spotřeby domácností za pomoci významného snížení daní, čemuž odpovídá spíše návrh premiéra Babiše než návrh vicepremiéra Hamáčka (Ministerstvo financí České republiky, 2020).

V proudu politiky tematická analýza nejprve předložila několik dalších témat a událostí, které lze souhrnně označit jako nepřehledná situace [T18 – Nepřehledná situace: trvalé nebo dočasné zrušení institutu]. Při jejím rozklíčování je nutné brát v potaz i velice krátký čas během, kterého tato témata a události vstupují do veřejného prostoru. Tato nepřehledná etapa začíná v druhé půlce září 2020.

Po schůzce tehdejší ministryně financí Aleny Šilerové, premiéra Andreje Babiše, prezidenta Miloše Zemana a jeho expertního týmu, kdy se jednání týkalo prvního návrhu státního rozpočtu, ministryně financí sdělila veřejnosti, že prezident zrušení superhrubé mzdy podpořil, ovšem na dobu dvou let. To je v souladu s jeho dřívější obavou o trvalé nabourání veřejných rozpočtů (Česká televize - ČT24, 2020b). Nebylo také původně zcela jasné, z čí iniciativy návrh časového omezení vzešel. Později bylo sděleno, že tato myšlenka vzešla z diskuze mezi prezidentem a premiérem (Ťopek, 2020b).

V této souvislosti je potřeba upozornit na potenciální nejasnost, plynoucí z terminologie. Tu představovalo to, zda zanikne samotný institut superhrubé mzdy na stálo, ale sazby daně se po čase vrátí na původní výši, či se vrátí kompletně celý způsob výpočtu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti. Neboť to v mediálních výstupech bylo obtížně rozeznatelné. O několik dní později pak premiér oznámil, že vláda „navrhne zrušení superhrubé mzdy a související snížení daně pro čtyři a půl milionu zaměstnanců jen na dva roky. Premiér tento záměr potvrdil České televizi. Kabinet tak vyhoví požadavku prezidenta Miloše Zemana, který navrhl omezení platnosti snížení daní minulou neděli na jednání v Lánech“ (Česká televize - ČT24, 2020c).

Na to Jan Hamáček - jakožto předseda druhé koaliční strany reagoval, že „sociální demokracie nebude hlasovat pro zákon, který zruší superhrubou mzdu na dva roky a pak ji znovu zavede“ (Česká televize - ČT24, 2020d). A naopak, že podpoří zákon, rušící superhrubou mzdu a na dva roky zavede patnácti procentní sazbu daně v podobě určitého krizového mechanismu, aby lidem zůstalo více prostředků (Česká televize - ČT24, 2020d). Poté se opět vyjádřil premiér, který upřesnil, že superhrubá mzda má být zrušena navždy, ale daně se mají snížit jen na dva roky. Tedy na rok 2021 a 2022 (iDNES.tv, 2020). Tím došlo k dočasnému vyjasnění toho, co má být návrhem zákona.

Vzhledem k tomu, že šlo o vládní návrh menšinové vlády s podporou tolerující strany, je nutné zmínit i její stanovisko, které následně zprostředkoval předseda strany Vojtěch Filip [T19 – Stanovisko Komunistické strany Čech a Moravy]. Ten se vyjádřil tak, že strana sice usiluje o zrušení superhrubé mzdy, ale pro rok 2021 rušení nejspíše nepodpoří bez zvýšení sazeb daně. Z toho lze odvodit, že strana usilovala pouze a jen o zrušení institutu samotného (Česká televize - ČT24, 2020b).

Po předložení návrhu na zrušení superhrubé mzdy premiéra přišla kritika zástupce odborů [T21 – Pokračující kritika odborů]. Odborář Josef Středula (předseda

Českomoravské konfederace odborových svazů) zmínil, že si možná hnutí Ano 2011 uvědomilo, že zrušení superhrubé mzdy by ji mohlo přinést voliče. Termínem katastrofický pak označil dopady na veřejné finance (Otto, 2020).

K návrhům Andreje Babiše a Jana Hamáčka zaujalo postoj ministerstvo financí [T22 – Postoj ministerstva k návrhům na zrušení institutu]. V rámci koalice nebyla nalezena shoda na výši daňové sazby v souvislosti s ukončením superhrubé mzdy. Ministerstvo financí, které tehdy řídila ministryně zvolená za Ano 2011, podpořilo návrh Andreje Babiše. Připomeňme, že rozdíl mezi návrhy spočíval ve výši sazeb daně, oba ovšem rušily superhrubou mzdu. Podpora ministerstva spočívala především v pohledu, že návrh Andreje Babiše odráží potřebu ekonomického stimulu, který zvýší důchod zaměstnance. Návrh Jana Hamáčka pak takto ministerstvo nevnímalo. Návrh Andreje Babiše obsahoval také novelu zákona o rozpočtové odpovědnosti, jenž rozvolňuje její pravidla (Seznam Zprávy, 2020a). Studie Úřadu Národní rozpočtové rady z listopadu 2020 vyčísluje dopad zrušení superhrubé mzdy při zavedení dvou sazeb daně z příjmu ve výši 15 a 23%. Její závěr říká, že *„zvažovaný návrh na zúžení dílčího daňového základu příjmy ze závislé činnosti spojený se zachováním stávající sazby 15 % a doplněný druhým daňovým pásmem se sazbou 23 % by měl velmi významné fiskální a distribuční dopady“*. (Pavel a Lakotová, 2020).

Před druhým čtením zákona, které se odehrálo 27. října 2020, byla podána řada pozměňovacích návrhů k daňovému balíčku. Mezi nimi i několik, kterých se týkaly rušení superhrubé mzdy. Jako dominantní lze označit návrhy Andreje Babiše a Jana Hamáčka, protože v té době zastupovali vládní strany. Zrušení superhrubé mzdy se věnovaly i další pozměňovací návrhy jak z pera opozice, tak i tolerující strany vládní menšiny. Celkově bylo podáno na 64 pozměňovacích návrhů, což je ale dáno tím, že šlo o daňový balíček jako celek (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020e).

Je možné zpětně říci, že ve sledovaném případě superhrubé mzdy hrají klíčovou roli vládní pozměňovací návrhy, proto se ostatními není nutné dopodrobna zabývat. Druhé čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně odkrylo několik témat kritiky vládních pozměňovacích návrhů, které se týkaly zrušení superhrubé mzdy. Poslanci tehdy kritizovali zejména:

- existence dvou "vládních návrhů" (dvou pozměňovacích návrhů, které jdou proti sobě;
- výši dopadu zrušení superhrubé mzdy a snížení daně z příjmu na veřejné finance;
- tento dopad ve vysokých desítkách miliard korun nebyl zohledněn ve vládou schváleném návrhu státního rozpočtu;
- snížení je avizováno jak dočasné na dva roky, ale to se nepromítlo do znění návrhu (zůstalo v odůvodnění), díky tomu by návrh platil natrvalo (pokud by byl přijat);
- předložení takto zásadní záležitosti prostřednictvím pozměňovacího návrhu a navíc přidání k tomu i rozvolnění rozpočtové kázně a rozpočtových pravidel, by mělo mít formu vládního návrhu zákona. Kriticky vystupovali během schůze zejména Miroslav Kalousek, Mikuláš Ferjenčík, Věra Kovařová a Martin Kupka (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020g.).

Rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny na začátku listopadu [T24 – Postoj Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny] „*podpořil návrh premiéra Andreje Babiše (ANO) na patnáctiprocentní sazbu daně z příjmu po zrušení superhrubé mzdy*“ (ANO 2011, 2020b).

Postoj hospodářské komory České republiky [T25 – Postoj Hospodářské komory] z listopadu 2020 prezentoval její prezident Vladimír Dlouhý v rozhovoru pro Český rozhlas Radiožurnál (2020) následovně. Zrušení superhrubé mzdy je akceptované, neboť šlo o umělý konstrukt. Hospodářská komora podporuje ten způsob jejího zrušení, který nebude představovat zvýšení daňové zátěže podnikatelů. Z koaličních návrhů preferujeme

návrh Andreje Babiše.

Při příležitosti projednávání státního rozpočtu na rok 2021 vystoupil v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky s projevem prezident republiky Miloš Zeman [T26 – Projev prezidenta v Poslanecké sněmovně]. V něm mimo jiného zopakoval svůj postoj, týkající se časového omezení snížení sazby daně z příjmu na 15% na období dvou roků. Za obtížně představitelný stav označil, „*že by ekonomika i v dalších letech musela snášet takovou ránu pod čáru ponoru*“ (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020a).

Třetí čtení vládního návrhu zákona [T27 – Daňový balíček schválen ve 3. čtení] - ve smyslu sněmovního tisku č. 910, proběhlo 19. a 20. listopadu 2020. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (2020b) návrh přijala. Pro bylo šedesát osm poslanců z hnutí Ano 2011, ODS, SPD, KSČM a dva nezařazení poslanci. Proti pak bylo dvacet osm poslanců.

Nejprve ovšem - v rámci jednotlivých hlasování poslanec Stanjura navrhl, „*aby se pozměňovací návrh pana poslance Andreje Babiše rozdělil na dvě části a aby se vlastně oddělilo hlasování o rozpočtové odpovědnosti*“ (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020c). Návrh byl zamítnut (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020c).

Co se týče pozměňovacích návrhů k daňovému balíčku, byla jich celá řada zamítnuta, proto se nemá cenu jimi nadále zabývat. Přijat - ve vztahu ke zkoumanému předmětu byl návrh Andreje Babiše jako celek. K návrhu Rozpočtový výbor i ministryně financí zaujímaly kladné stanovisko (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020d). Celek zahrnující „*zrušení superhrubé mzdy, 15, 23 %, s rozpočtovou odpovědností*“ (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020d). Že se o

superhrubé mzdě nevyjednává samostatně již práce několikrát zopakovala, zde je tedy důležitý přijatý návrh Mikuláše Ferjenčíka, který se věnoval základní slevě na poplatníka. Stanovisko ministryně financí bylo nesouhlasné, Rozpočtový výbor postoj nezaujal. Tento návrh byl také přijat (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020d).

Situaci, kdy byl schválen návrh na zvýšení slevy na poplatníka Mikuláše Ferjenčíka a současně snížení daně z příjmů, označila ministryně financí za chybu. I sám Mikuláš Ferjenčík naznačil, že šlo o vlastně o alternativu k druhému návrhu. Kombinace těchto návrhů představovala značný dopad na rozpočet, proto Alena Šilerová slíbila požádat senát o úpravu (iDNES.cz, 2020b).

Třetí čtení návrhu zákona lze shrnout dvěma body. Za prvé, někteří poslanci během schůze jasně dávali najevo, jak mnoho stojí o zrušení superhrubé mzdy a to bez ohledu na to, k jaké straně patří. To se promítlo do pozdějšího hlasování. Za druhé, kritika z druhého čtení nepřekvapivě pokračovala. Ovšem před závěrečným hlasováním několikrát vystoupil poslanec Miroslav Kalousek a varoval před přijetím návrhu zákona. Zaměřoval se na návrh zákona jako celek a padala velmi emotivní slova. Tato aktivita – navíc v relativně krátkém časovém sledu a až na samém závěru schůze, jej předurčila do role velmi významného kritika opatření, které ovšem nebylo ničím novým.

„Jestli si myslíte, že to nakopne ekonomiku, tak pro to zvedněte ruce. Podle mého názoru je to ale nejhlupejší rozhodnutí v daňové legislativě, jaké jsem kdy zažil.“
(Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020h)

Namátkou ještě silnější z nich. *„To, k čemu se chystá tahle Sněmovna, je horší než chyba. Je to pitomost. Jestli tu pitomost uděláte, vaše děti vás proklejí a budou mít proč.“*
(Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020h)

Prezident Miloš Zeman 1. prosince 2020 oznámil, že bude vetovat daňový balíček [T28 - Veto prezidenta]. Důvod k tomu uvedený, představovalo zvýšení slevy na poplatníka, narušující rozpočtovou stabilitu a také absence časového omezení platnosti zákona o dani z příjmů na dva roky. Druhý bod byl navíc dohodnut (Beranová, 2020).

Na podkladu dvou výše uvedených přijatých pozměňovacích návrhů se rýsovala podoba toho, co výzkum označuje jako zrušení superhrubé mzdy v širším pojetí. Na řadě byl Senát.

Do něj však nejprve zamířili Andrej Babiš, Alena Šilerová i Jan Hamáček ve snaze najít společný kompromis v rámci daňového balíčku [T29 – Hledání kompromisu]. Jednání bylo plánováno s předsedou Senátu Milošem Vystrčillem i předsedy senátorských klubů (Rambousková, 2020). Senát postoupený tisk projednával na své schůzi 10. prosince 2020. Před senátory předstoupila ministryně financí s úvodním slovem. Žádala podporu daňového balíčku a nápravu chyby Poslanecké sněmovny, kterou představoval souběh přijatého zvýšení slevy na poplatníka ve výši 34 125Kč a snížení daňové sazby daně z příjmu fyzických osob. Zopakovala, že šlo o protinávhrhy a jejich souběh by měl dramatický dopad na veřejné rozpočty o odhadované výši 130 miliard korun. Zopakovala také, že nejde pouze o pomoc 4,5 milionu zaměstnanců ale i jejich zaměstnavatelům, kteří prostředku mohou použít na udržení zaměstnanosti a zotavení po recesi. Díky senátem navrženým kompenzacím neměly prodělat ani samosprávy. Konec superhrubé mzdy jako základu daně označila jako nápravu distorze daňového systému, sjednocení výše zdanění jako konec k motivaci využívání švaresystému. Odmítla, že by navrhovaná změna pomohla vysokopříjmovým osobám. Přijat byl pozměňovací návrh ODS, TOP 09, KDU-ČSL, PROREGION a také jednotlivých senátorů (Michaela Canova, Hany Žákové a Heleny Pešatové), s návrhem vyslovila ministryně souhlasné stanovisko (Senát Parlamentu České republiky, 2020a). Obsahoval zrušení superhrubé mzdy, sazbu daně z příjmů ze závislé činnosti výši 15% a 23%, dále zvýšení slevy na poplatníka o 3000 korun

pro rok 2021 a o další 3000 korun v roce 2022, a současně i kompenzace výpadků příjmů pro obce a kraje dosahující cca 80% (Seznam Zprávy, 2020b). V rámci hlasování o tom [T30 – Senátem přijatý kompromis], zda bude návrh zákona vrácen Poslanecké sněmovně ve znění přijatých změn, hlasovalo pro 46 ze 77 senátorů a senátorek. Proti pak 17 senátorů a senátorek (Senát Parlamentu České republiky, 2020a). Jakkoli se mohlo zdát, že půjde o nějaký velký boj v Senátu, nic takového se nestalo. Senát přijal realitu velkého počtu podporovatelů návrhu zrušení superhrubé mzdy v Poslanecké sněmovně. Věděl, že pokud on sám návrh zamítne, návrh se vrátí zpět do Poslanecké sněmovny, kde dojde k přehlasování a varianta, s kterou vlastně není nikdo spokojen, bude platit. Proto se jevílo jako rozumnější přijmout kompromis.

Tematická analýza sama neodhalila událost, která by představovala důležitou personální výměnu vzhledem ke studované problematice. K jedné, kterou lze chápat zejména symbolicky, ale došlo. V prosinci roku 2020 odešla z Výboru pro rozpočtové prognózy ekonomka Helena Horská, přičemž důvodem k tomu uvedla porušování pravidel řádného sestavení rozpočtu na rok následující a nerespektování principů řádného hospodáře i přesto, že na to bylo apelováno. Byl také zmíněn doslova pocit frustrace a bezradnosti z práce ve výboru (Havlík, 2020). Téma propadlo sítím analýzy zejména proto, neboť se práce nevěnuje celé problematice veřejných financí, ale velmi konkrétně superhrubé mzdě, která na ně má dopad. Přestože téma analýza nevyjevila, je toto zmíněno pro dokreslení situace.

Senát tedy vrátil poslanecké sněmovně návrh zákona obsahující pozměňovací návrhy. O tomto návrhu zákona Poslanecká sněmovna hlasovala 22. prosince 2020 a přijala jej. Pro bylo sedmdesát poslanců z hnutí Ano 2011, Občanské demokratické strany, SPD, KSČM, KDU-ČSL a čtyři nezařazení poslanci. Proti pak bylo dvacet dva poslanců. Přijetí daňového balíčku, jehož součástí bylo i zrušení superhrubé mzdy, nebylo už velkým překvapením. Ke spojení vládní strany, tolerující strany i části opozice došlo i při

hlasování v rámci třetího čtení. Na přijetí se podílela jednak snaha o zrušení dlouhodobého téma zrušení superhrubé mzdy (v podstatě odškrtnutí jednoho tématu z volebních programů řady stran, bez ohledu na důsledek pro veřejné finance) a pak také nepopiratelné obecné snížení daní v České republice opět bez důrazu na to, komu přesně. Lze se domnívat pak také, že i určitá časová tíseň se promítla do přijetí rozhodnutí [T31 – Nejistota daní na konci roku], neboť všichni zúčastnění již vložili čas a energii do tématu a bylo třeba vyjasnit, jaké daně budou od příštího roku platit.

Prezident daňový balíček nepodepsal ani nevrátil Poslanecké sněmovně zpět [T32 – Prezident nepodepsal, nevetoval zákon]. O možném vetu sice informoval během předešlých měsíců, ale nevyužil jej nakonec. Daňový balíček byl nakonec vyhlášen 31. prosince 2020 ve Sbírce zákonů v částce 246 pod číslem 609/2020 Sb. (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020e; Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020f).

Fáze rozhodování byla sice završena, nicméně rekonstrukce případu musí nutně pokračovat dále do roku 2021. Z tematické analýzy vyplynuly ještě dvě podstatné události. V lednu 2021 skupina devatenácti senátorů z několika volebních stran napadla u Ústavního soudu Daňový balíček [T33 – Návrh skupiny senátorů na zrušení daňového balíčku], který mimo jiného rušil i superhrubou mzdu. Důvodem k tomu byl stav, kdy - dle výkladu některých právníků, svým postupem prezident mohl omylem zákon vetovat. To by znamenalo, že by dolní komora o daňovém balíčku hlasovala znovu. Dle hradu a vlády, prezident zákon nevetoval, což potvrdil i samotný prezident. Další bod se týkal potřebných podpisů. Senátoři poukazovali na to, že dotčený zákon podepsal jen premiér a místopředseda Poslanecké sněmovny, namísto předsedy dolní komory. Se způsobem projednávání takto důležitého předpisu také nebyli spokojeni (Beranová, 2021). Na konci června 2021 došlo k zamítnutí návrhu skupiny senátorů na zrušení daňového balíčku [T34 – Verdikt Ústavního soudu]. Ústavní soudci připomněli, že prezident je povinen podepsat

zákon či ho vetovat. V případě daňového balíčku svůj podpis nepřipojil a postoupil jej k vyhlášení, neučinil ani jednu z těchto variant. Takový postup není v souladu s ústavou. Výsledkem tedy bylo, že daňový balíček platil (Novinky.cz, 2021).

K otevření okna příležitostí ve fázi rozhodování došlo v proudu politiky, což je plně v souladu s teorií tří proudů, která říká, že ve fázi rozhodování jde o proud dominantní. To by odpovídalo dogmatickému propojení proudů. Zde je potřeba dodat, že mezi vládními subjekty sice nebyla shoda na zrušení superhrubé mzdy a souvisejících parametrech, ale zato její zrušení podporovala část opozice a to velmi viditelně. Stejně tak nakonec i tolerující strana. S jejich hlasy pak bylo možné návrh prosadit. Vzhledem ke specifiku daňové problematiky a toho, že nešlo o úpravu, která by doslova měnila životy lidí v republice, bylo nejviditelnějším promotérem politiky Ministerstvo financí ve smyslu institucí. V personálním smyslu, pak ministryně financí a premiér. Senát ani prezident republiky možnost veta nevyužili. Prezident jeho využití sice avizoval, ale neuchýlil se k němu.

6. Shrnutí

Smyslem shrnující kapitoly je vyzdvihnout specifika zkoumaného případu a také zodpovědět výzkumné otázky, což je předpokladem naplnění cíle závěrečné práce. Cílem diplomové práce je pak prozkoumat zrušení institutu superhrubé mzdy z hlediska veřejné politiky, porozumět procesu zrušení institutu superhrubé mzdy v České republice s ohledem jak na fázi nastolování agendy, tak také na fázi přijímání rozhodnutí.

6.1 Specifika zkoumaného případu

Zrušení institutu superhrubé mzdy, který představoval základ daně z příjmu fyzických osob z vázané činnosti a přijetí nových sazeb daně, představovalo jednu z nejvýznamnějších daňových změn, ke které došlo v uplynulých letech v rámci České republiky. Ne zřídka byla tato změna nazývána daňovou revolucí. To se v určité míře potvrdilo i tím, že při projednávání daňového balíčku šlo o dominantní téma, které téměř zastínilo ostatní změny v balíčku obsažené. K tomu jistě dopomohl fakt, že daňová změna dopadala na 4,5 milionu občanů přímo.

Jak bylo již zmíněno v předchozích kapitolách, superhrubá mzda odolávala zrušení nejen v rámci sledovaného období (od 1. července 2017 do 1. července 2021), ale po celý čas své existence. V rámci sledovaného období byla zaznamenána řada návratů k tématu s tím, že vždy nakonec vymizelo. Poslední jeho vyzvednutí přišlo uprostřed léta roku 2020, kdy problematika rušení superhrubé mzdy mimo rámování jako snahy o zjednodušení daňové systému a snížení daňového zatížení práce v České republice, začala být rámována jako pomoc v epidemii COVID-19. Tehdy byl skutečně nastartován proces jejího finálního zrušení. V rámci specifík sledovaného případu je možné vyzvednout sedm základních bodů.

První specifikum představuje, že návrh na zrušení superhrubé mzdy přišel až těsně před druhým čtením daňového balíčku a to ve formě pozměňovacích návrhů. Taková to vážná změna v oblasti daní by si zasloužila standardní cestu ve smyslu legislativního procesu, což bylo i kritizováno. Přiřazení k daňového balíčku pak lze pochopit spíše s ohledem na dobu stvrzení zrušení superhrubé mzdy a také na čas, který zabralo vyjednávání o tom, co nastane po konci superhrubé mzdy. S cestou využití pozměňovacího návrhu souvisí navíc i spojení problematiky základu daně a nových sazeb daně z příjmu ze závislé činnosti s novelou zákona o rozpočtové odpovědnosti.

Druhé specifikum zkoumaného případu reprezentuje stav, kdy návrh státního rozpočtu nezahrnoval dopady zrušení superhrubé mzdy. To lze označit jako opravdu specifickou situaci, neboť dopady na veřejné rozpočty byly odhadovány ve vysokých desítkách miliard korun.

Třetí specifíkem představuje nesoulad v dotčené záležitosti v rámci tehdejší vládní koalice. Ten se projevoval tak, že i když představitelé koaličních vládních stran stvrdili zrušení institutu superhrubé mzdy, každý učinil vlastní návrh na jeho zrušení v podobě pozměňovacího návrhu k daňovému balíčku. Tomu předcházelo vyjasňování, zda zrušit institut na omezenou dobu či na trvalo. A stejně tak i zda měnit sazby daně na omezenou dobu či na trvalo. Mezi představiteli vládních stran nebyla nalezena shoda.

Čtvrté specifikum se dotýká zájmových skupin. Tematická analýza vyzvedla postoje Českomoravské konfederace odborových svazů a Hospodářské komory České republiky. Samotné vyjádření postoje nelze označit za specifické, ale to, co lze za vyjádřeními spatřovat. Českomoravská konfederace odborových svazů vystupovala proti zrušení institutu superhrubé mzdy kvůli starosti o stav veřejných financí, neboť schodky musí někdo zaplatit. Obava o stav veřejných financí není typickou oblastí zájmu odborů. Naopak podpora od Hospodářské komory České republiky, která je zástupcem

podnikatelů, není překvapivá, ale možné pozadí toho lze považovat za specifické. Díky zrušení superhrubé mzdy lidem vzrostl disponibilní důchod, aniž by jim zaměstnavatel musel přidávat. Zaměstnavatelé se tak vlastně zbavili určitého tlaku na ně.

Pátý bod reprezentuje stav, který lze pojmenovat jako nejednotný přístup k expertním výstupům. Tematická analýza upozornila na výstupy akademiků (Vysoká škola ekonomická v Praze a IDEA - Cerge - EI) stejně tak i na expertní výstup (Národní rozpočtová rada). Jejich obsah byl kritický k navrženým daňovým změnám. Některé pozměňovací návrhy k daňovému balíčku reflektovaly závěry expertů, jiné ne. Specifické je to ovšem proto, neboť se bavíme nejen o opozičních pozměňovacích návrzích, ale i návrzích koaličních partnerů.

Další specifický bod představuje úloha Senátu Parlamentu České republiky ve sledovaném případě. Senát v podstatě změkčoval podobu návrhu zákona, který vzešel ze třetího čtení zákona. Ten sami poslanci nakonec nechtěli a považovali jej za omyl. Senátní úprava navíc přinesla i kompenzace výpadků příjmů pro obce a kraje dosahující cca 80%. Taková situace by bez časové tísně (nejasnost v oblasti daní na samém konci roku) a velkému politického zájmu na zrušení superhrubé mzdy, spíše směřovala k využití veta.

S možným vetem souvisí i další specifikum. To, že prezident republiky disponuje pravomocí veta, nepředstavuje ono specifikum. Za specifické lze považovat ohlášení veta a jeho následné nevyužití. Prezident mohl ohlášením veta testovat funkci tzv. efektu ohlášení. Efekt ohlášení zjednodušeně říká, že po vyhlášení určité změny se lidé začnou chovat tak, jakoby už by tato změna představovala realitu. To by znamenalo připravit poslance na další projednávání. Nakonec prezident zákon nepodepsal a tím vyjádřil, že s ním nechce být spojen, ale ani jej nevetoval. Forma, kterou zvolil prezident republiky se musela vyjasňovat v rámci další komunikace. Díky nejasnostem s tím spojeným, napadla skupina senátorů u Ústavního soudu daňový balíček. Ústavní soud však návrh na zrušení

daňového balíčku zamítl.

6.2 Zodpovězení výzkumných otázek

Dále je potřeba zodpovědět výzkumné otázky, které zněly následovně.

- 1) Jací aktéři zasahovali - a také jak, do procesu zrušení institutu superhrubé mzdy?
- 2) Jaké manipulační strategie byly použity promotéry veřejné politiky v rámci sledovaného případu? Odpovědi na tyto výzkumné otázky jsou nutné pro naplnění cíle diplomové práce.
- 3) Ve kterém proudu se otevřelo okno příležitosti pro fázi nastolení agendy a pro fázi rozhodování? Odpovědi na tyto výzkumné otázky jsou nutné pro naplnění cíle diplomové práce.

VO1: Jací aktéři zasahovali - a také jak, do procesu zrušení institutu superhrubé mzdy?

Z provedené tematické analýzy vzešla témata a události, které rekonstruuji proces finálního zrušení superhrubé mzdy. S těmito tématy a událostmi jsou spojeni konkrétní aktéři. Spektrum aktérů, kteří se podílí nebo mohou být nějakým způsobem zainteresovaní na určité veřejné politice, může být široké. Může se jednat jak o jednotlivce, tak také aktéry skupinové. Pokud se tedy zaměříme na finální pokus zrušení superhrubé mzdy, získáme aktéry následující.

Ve sledovaném případě patří mezi významné aktéry jednotlivce především tehdejší premiér Andrej Babiš a vicepremiér Jan Hamáček nejen jako předkladatelé hlavních pozměňovacích návrhů k daňovému balíčku, které byly podkladem ke zrušení superhrubé mzdy, ale i jako předsedové deklarujících stran, že ke zrušení superhrubé mzdy opravdu dojde. Dále - v rámci jednotlivců, jde o ministryni financí Alenu Šilerovou, jakožto představitelku rezortu, kterého se problematika přímo dotýkala. Prezident Miloš Zeman představuje dalšího aktéra jednotlivce, neboť se pokoušel formovat podobu

zrušení superhrubé mzdy. Představoval také potenciálního vetujícího hráče, neboť nejen, že je prezidentovi tato pravomoc svěřena, ale dokonce on sám veto balíčku avizoval. Nakonec k němu nepřistoupil. Na závěr pak nemůže chybět Mikuláš Ferjenčík pro jeho návrh na zvýšení základní slevy na poplatníka. Návrh byl původně pojat jako alternativa jednoho z vládních návrhů, která byla nečekaně přijata ve třetím čtení zákona, aby byla následně korigována Senátem Parlamentu České republiky.

V rámci skupinových aktérů to byla Národní rozpočtová rada jako nezávislý expertní orgán. Dále Rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny jako povinně zřizovaný výbor (skupina poslanců) Poslanecké sněmovny. Akademický pohled přicházel ze dvou institucí. Konkrétně z Vysoké školy ekonomické v Praze a think-tanku Idea (Cerge – EI). Českomoravské konfederace odborových svazů a Hospodářské komory pak představovaly zástupce zájmových skupin, které ovšem pouze vyjádřily svůj postoj. V neposlední řadě pak Ministerstvo financí České republiky, tedy rezort, který připravoval zrušení superhrubé mzdy a daňový balíček jako takový.

V tomto případě byli promotéry veřejné politiky současně i volení představitelé a v rámci organizací pak Ministerstvo financí České republiky. Nelze však říci, že to bylo naprosto očekávatelné. Existovaly totiž výstupy expertů a akademiků, kteří se proti zrušení superhrubé mzdy (a zavedení nových sazeb daně) vyjadřovali. Z nich by se promotéři stát potenciálně mohli. Z jejich výstupů mohly vzejít hmatatelnější protinávry, které by ale potřebovaly politickou podporu. Svou roli zde sehrál také omezený čas, neboť mezi oznámením zrušení superhrubé mzdy (ve smyslu stvrzení vládními stranami) a jejím zrušením, neuplynulo ani půl roku.

Odpověď na výzkumnou otázku (VO1): V rámci jednotlivců představovali významné aktéry zejména premiér Andrej Babiš, vicepremiér Jan Hamáček, prezident republiky Miloš Zeman, Ministryně financí Alena Šilerová a Poslanec Mikuláš Ferjenčík.

V rámci skupinových aktérů pak především Ministerstvo financí České republiky, Národní rozpočtová rada, skupiny akademiků (IDEA – CERGE – EI a Vysoká škola ekonomická v Praze).

VO2: Jaké nástroje (strategie) byly použity promotéry v rámci sledovaného případu?

Z provedené tematické analýzy vzešla témata a události, které rekonstruuje proces finálního zrušení superhrubé mzdy. S těmito tématy a událostmi jsou spojeni konkrétní aktéři. Někteří z nich představovali promotéry popsané teorií tří proudů. Těm tato teorie poskytuje tři základní nástroje (manipulační strategie, ústupky a balíčky dohod), popsané v podkapitole 2.5 a 2.6 této práce. Prostřednictvím nich se promotéři snaží získat většinu pro svá opatření. V rámci zkoumaného případu pak byly užity promotéry následující nástroje a manipulační strategie.

Nástroj v podobě balíčku dohod, je přímo spjat se sledovaným případem, neboť ke zrušení superhrubé mzdy došlo prostřednictvím daňového balíčku, který zahrnoval celou řadu daňových předpisů. Manipulační strategie rámování zase odstartovala proces finálního zrušení superhrubé mzdy. Tím je myšlen stav, kdy problém začal být nově rámován už nejen jako zjednodušení daňového systému a snížení daňové zátěže, ale i jako pomoc v rámci epidemie COVID-19. Ztráta by tedy spočívala v tom, že by se někomu nedostalo pomoci v těžké době. K počátku tohoto přerámování došlo během prohlášení vládních představitelů ze srpna 2020. Strategii rámování by pak využil zejména premiér Andrej Babiš. Později i vicepremiér Jan Hamáček, neboť přerámování je v této práci chápáno jako škála od prohlášení vládních představitelů ze srpna 2020 až po podání vládních pozměňovacích návrhů.

V rámci sledovaného případu byly dalším použitým nástrojem ústupky. Použitím nástroje ústupků se pokoušel tehdejší premiér Andrej Babiš - v rámci vyjednávání o podobě stavu, který nastane po zrušení superhrubé mzdy, získat podporu pro svůj návrh. Ústupek spočíval v dočasnosti snížení daňové sazby na dva roky, což podporoval prezident republiky a zároveň koaliční partner. Snížení bylo avizováno jako dočasné na dva roky, ale to se nepromítlo do znění návrhu a zůstalo pouze v odůvodnění.

V neposlední řadě bylo využito manipulační strategie symbolů. Symboliku zde představoval plošný dopad na občany, neboť změny se měly týkat 4,5 milionu lidí v roli zaměstnanců a dalších osob v roli zaměstnavatelů. Manipulace se snažila zaměřit debatu na to, kolika občanům mohou rozhodovatelé jedním rozhodnutím pomoci nebo naopak, kolik občanů je třeba v tíživé situaci a budou v ohrožení díky nepřijetí návrhu. Tuto strategii využila ministryně financí Alena Šilerová.

Odpověď na výzkumnou otázku (VO2): V rámci zkoumaného případu promotéři použili nástroje ústupků a balíčku dohod a manipulačních strategií symbolů a rámování.

VO3: Ve kterém proudu se otevřelo okno příležitosti pro fázi nastolení agendy a pro fázi rozhodování?

K otevření okna příležitostí - v rámci fáze nastolení agendy, došlo v proudu problémů, neboť proud problémů sehrál o něco výraznější úlohu nežli proud politiky. Problém začal být nově rámován už nejen jako zjednodušení daňového systému a snížení daňové zátěže, ale i jako pomoc v rámci epidemie COVID-19. Propojení proudů pak odpovídá následnému propojení.

Co se týče fáze rozhodování, v té došlo k otevření okna příležitostí v proudu politiky, což není toliko překvapivé. Podle teorie tří proudů je právě ve fázi rozhodování

dominantním proudem proud politiky. Mezi vládními subjekty sice nebyla shoda na zrušení superhrubé mzdy a souvisejících parametrech, její zrušení mělo podporu u části opozice a to velmi viditelně. Stejně tak byla nalezena podpora i u tolerující strany. S těmito hlasy pak bylo možné návrh prosadit.

Odpověď na výzkumnou otázku (VO3): K otevření okna příležitostí v rámci fáze nastolení agendy došlo v proudu problémů, ve fázi rozhodování došlo k otevření okna příležitostí v proudu politiky.

Závěr

Předložená diplomová práce se zabývala zrušením institutu superhrubé mzdy V České republice, ke kterému došlo v roce 2020. Na rozdíl od jiných prací se tématu věnovala z pohledu veřejné politiky a pro jeho veřejně politické souvislosti. Na zvolenou problematiku nahlížela perspektivou teorie tří proudů. Ta se pokouší vysvětlit, proč tvůrci veřejných politik některá opatření přijmou a jiná ne. Změny v daňové oblasti nepředstavují typickou veřejnou politiku, nicméně studovat to, jak dochází ke změnám v oblastí daní, obor veřejná politika, jistě může. Zkoumaný případ zrušení superhrubé mzdy představuje tuto snahu.

V rámci oblasti daní a ve spojitosti s teorií tří proudů, jistě může přijít na mysl, že v této oblasti přece nepůsobí běžní promotéři veřejných politik. Zkusme si ovšem představit situaci, že by šlo o ještě významnější daňovou změnu (autor považuje zrušení institutu superhrubé mzdy za významné), která by souvisela kupříkladu s životním prostředním. Je pravděpodobné, že bychom se i v oblasti daní setkali s růstem aktivity zájmových skupin a promotérů různých návrhů. I ve zkoumaném případě zrušení institutu superhrubé mzdy tento potenciál byl, neboť nechyběli žádní důležití aktéři.

Institut superhrubé mzdy byl nakonec zrušen, neboť se v Poslanecké sněmovně a Senátu sešlo zastoupení nakloněné k jeho zrušení – dalo by se říci, že tzv. za každou cenu. Předchozí kapitoly poukázaly na řadu situací, při jejichž nastání by bylo očekávatelné, že ke zrušení nedojde. A přece došlo. Ať již se jednalo o nejednotný postoj vlády a původní odmítání tolerující strany, nenaplnění slibu na dočasnost, nezahrnutí dopadů takovéto úpravy do státního rozpočtu, nebo odklon od veta, kde bylo avizováno. Vzhledem k tomu, že závěr práce předchází shrnující kapitola, není potřeba provádět shrnutí další.

Naopak, na tomto místě by bylo dobré připomenout, jak práce rekonstruovala proces. Využila k tomu tematickou analýzu mediálních výstupů, která vyzdvihla témata a události, na jejichž základě mohla být rekonstrukce provedena. Díky tomu nebyla opomenuta žádná klíčová událost, aby mohlo být zkoumáno, jak došlo k nastolení agendy, tak také k rozhodování v rámci zvoleného případu. Celkově vzešlo z analýzy třicet čtyři témat, přičemž propadlo analýzou (tak bylo nalezeno) pouze jedno, které se ale vztahovalo obecně k problematice veřejných financí. Nikoli přímo k institutu.

Na samém závěru se nabízí využít prostor k zamyšlení, jak na tuto práci navázat nebo jak obecně dále pokračovat. V tuto chvíli se nabízí určitá potenciální možnost dalšího směřování s jasnějšími obrysy. Touto možností by bylo pokusit se podrobit podobnému výzkumu (a to za opětovného využití teorie tří proudů) více dalších změn z daňové oblasti v České republice a získat tím pohled, jak se rozhoduje o daních v České republice. To by také vyžadovalo určit konkrétní časové období. Příkladem toho by byl určitý úsek po vstupu naší země do Evropské unie nebo vymezení posledních několika (například pěti) let před začátkem výzkumu. Tento časový úsek by pak musel být shodný pro všechny zkoumané daňové změny, aby výzkum měl určitou vypovídající hodnotu. Alternativně by se nabízelo porovnat například dvě volební období a v nich přijaté daňové změny.

Cílem diplomové práce bylo prozkoumat zrušení institutu superhrubé mzdy z hlediska veřejné politiky, porozumět procesu zrušení institutu superhrubé mzdy v České republice s ohledem jak na fázi nastolování agendy, tak také na fázi přijímání rozhodnutí. Autor práce jej považuje za naplněný.

Summary

This thesis deals with the case of the final abolition of the super-gross wage institute in the Czech Republic, which occurred in 2020. The issue of super gross wages mostly remains in the interest of economic and legal sciences. Here, however, it is studied from the perspective of public policy, where it is examined how the decision was made. The abolition of the super gross wage institute has four basic specifics. First, it is about resisting its abolition. Secondly, it concerns the impact on 4.5 million citizens and their families. Thirdly, it has a significant impact on public budgets. Fourthly, the adoption of the tax package that cancelled the institute occurred at the time of the C19 epidemic. The purpose of the thesis is to point out how a change in the area of taxation occurred in a specific case.

The work is conceived as a qualitative case study, where the data represent media outputs that are analysed using thematic analysis. The reconstruction of the case was then carried out on the basis of the themes and events that emerged from this thematic analysis. In total, 622 media outputs were examined.

The aim of the diploma thesis is to examine the abolition of super-gross wage from the point of view of public policy and to understand the process of the abolition of super-gross wage in the Czech Republic with regard to both the policy stage of agenda setting and the policy stage of decision making. The objective was achieved by answering the research questions.

Tax revenues generally represent essential revenues of public budgets, the state (and its representatives) should never underestimate the declines in them therefore. On the contrary, they should always think about tax changes properly. When changing taxes, the state must also think about the effects on the behaviour of taxpayers. The investigated

abolition of super-gross wage represented one of the most significant tax changes in recent years in the Czech Republic. Proof of this is that the discussion around this issue has overshadowed other changes adopted within the same tax package. This is also the reason for dealing with this case.

Použitá literatura

Angelovská, Olga. *(Ne)úspěch změny organizačně právního uspořádání českých nemocnic*. Praha, 2021. 145 s. Disertační práce (Ph.D.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Školitel: prof. PhDr. Martin Potůček, CSc., M.Sc.

ANO 2011. *Ted' nebo nikdy. Ten jediný program, který potřebujete*. Program hnutí ANO pro volby do Poslanecké sněmovny 2017. Ano 2011 [online]. 2017. [cit. 2. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.anobudelip.cz/file/edee/2017/09/program-hnuti-ano-pro-volby-do-poslanecke-snemovny.pdf>.

Ano 2011. *Čau lidi, koukám do křišťálové koule*. [online]. 2020a. [cit. 14. 7. 2023]. Dostupné z: https://www.youtube.com/watch?v=4_kKHQV1CGw.

Ano 2011. *Daň z příjmu by měla být 15 procent, sněmovní výbor podpořil návrh Babiše*. [online]. 2020b. [cit. 18. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.anobudelip.cz/dan-z-prijmu-by-mela-byt-15-procent-snemovni-vybor-podporil-navrh-babise-45459.shtml>.

Beranová, Klára. *Zeman chce vetovat daňový balíček*. Novinky [online]. 2020. [cit. 16. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-zeman-chce-vetovat-danovy-balicek-40343868>.

Beranová, Klára. *Část Senátu napadne razantní snížení daní u Ústavního soudu*. Novinky [online]. 2021. [cit. 19. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-cast-senatu-napadne-razantni-snizeni-dani-u-ustavniho-soudu-40347827>.

Birkland, Thomas A. *After disaster: agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington: Georgetown University Press, 1997. xi, 178 s. American governance and public policy. ISBN 0-87840-653-0.

Braun, Virginia and Clarke, Victoria. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 2006, 3.2: 77-101. [online]. [cit. 11. 7. 2023] Dostupné z: <https://uwe-repository.worktribe.com/OutputFile/1043068>.

CNN Prima NEWS. *PARTIE Terezie Tománkové 6. 9. 2020 - PARTIE TEREZIE TOMANKOVÉ*. [online]. 2020. [cit. 30. 6. 2023]. Dostupné z: <https://cnn.iprima.cz/porady/partie/06092020-milos-zeman>.

Česká strana sociálně demokratická. *Dobrá země pro život. Volební program ČSSD pro volby 2017*. ČSSD [online]. 2017. [cit. 2. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.cssd.cz/data/files/program-210x210-seda.pdf>.

Česká televize - ČT1. *30. srpen 2020 - Otázky Václava Moravce* [online]. 2020a. [cit. 21. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/1126672097-otazky-vaclava-moravce/220411030500830/>.

Česká televize – ČT24. *Koalice se shodla na zavedení stravenkového paušálu. Zrušení superhrubé mzdy posoudí později*. [online]. 2020a. [cit. 14. 7. 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/3029888-superhruba-mzda-zatim-odolala-jeji-zruseni-posoudi-koalice-zrejme-az-na-jare>.

Česká televize - ČT24. *Prezident podle ministryně financí podpořil zrušení superhrubé mzdy, ale jen na dva roky.* [online]. 2020b. [cit. 14. 7. 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/3188415-prezident-podle-ministryne-financi-podporil-zruseni-superhrube-mzdy-ale-jen-na-dva>.

Česká televize - ČT24. *Vláda navrhne zrušení superhrubé mzdy a související snížení daně jen na dva roky, potvrdil Babiš.* [online]. 2020c. [cit. 15. 7. 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/3193134-vlada-navrhne-zruseni-superhrube-mzdy-a-souvisejici-snizeni-dane-jen-na-dva-roky>.

Česká televize - ČT24. *27. září 2020 - Otázky Václava Moravce 2. část* [online]. 2020d. [cit. 15. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/1126672097-otazky-vaclava-moravce/220411030510927/>.

Český rozhlas Radiožurnál. *Dvacet minut Radiožurnálu: Vladimír Dlouhý, prezident Hospodářské komory* [Záznam rozhlasového pořadu]. 11. listopadu 2020. 17:06. [cit. 9. 7. 2023].

Český rozhlas Radiožurnál. *Radiožurnál je stále nejposlouchanější rádio v Česku. Denně ho poslouchá přes 860 tisíc lidí.* [online]. 2023. [cit. 11. 6. 2023]. Dostupné z: <https://radiozurnal.rozhlas.cz/radiozurnal-je-stale-nejposlouchanejsi-radio-v-cesku-denne-ho-posloucha-pres-860-8927796>.

Daně pro lidi. *Zrušení superhrubé mzdy přinese daňovou úsporu všem zaměstnancům.* [online]. 2020. [cit. 13. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.daneprolidi.cz/aktualita/zruseni-superhrube-mzdy-prinese-danovou-usporu-vsem-zamestnancum-ak.htm>.

Deník.cz. *Daňová reforma se odkládá na povolební rok 2015*. [online] 2011. [cit. 1. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.denik.cz/ekonomika/danova-reforma-se-odklada-20111220.html>.

Deník.cz. *Zástupci ČSSD, ANO a KDU-ČSL podepsali koaliční smlouvu*. [online] 2014. [cit. 2. 5. 2023]. [cit. 10. 1. 2021]. Dostupné z: https://www.denik.cz/z_domova/zastupci-cssd-ano-a-kdu-csl-podepsali-koalicni-smlouvu-20140106.html.

Deník.cz. *Před deseti lety nezískala Topolánková vláda důvěry Sněmovny*. [online] 2016. [cit. 1. 6. 2023]. [cit. 10. 1. 2021]. Dostupné z: https://www.denik.cz/z_domova/pred-deseti-lety-neziskala-topolankova-vlada-duvery-snemovny-20161003.html.

Děrgel, Martin. *Superhrubá novinka*. Portál POHODA [online]. 2007. [cit. 7. 5. 2023]. Dostupné z: <https://portal.pohoda.cz/dane-ucetnictvi-mzdy/mzdy-a-prace/superhruba-novinka/?feed=dane>.

Dunn, William N. *Public policy analysis: an integrated approach*. Sixth edition. New York: Routledge/Taylor and Francis Group, 2018. xxx, 468 stran. ISBN 978-1-138-74384-7.

e15.cz. Babiš: *Vláda chce zrušit superhrubou mzdu až v roce 2021*. [online]. 2019 [cit. 10. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/babis-vlada-chce-zrusit-superhrubou-mzdu-az-v-roce-2021-1355530>.

Farská, Miriam. *Prezident Zeman jmenoval vládu ČR*. Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová [online]. 2014. [cit. 10. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.kdu.cz/aktualne/archiv/2014/prezident-zeman-jmenoval-vladu-cr>.

Fischer, Jakub; Mazouch, Petr a Finardi, Savina. *Dopad změny sazby daně z příjmů fyzických osob na spotřebu domácností*. Doplněná verze k 13. 11. 2020. Fakulta informatiky a statistiky a Fakulta financí a účetnictví. Vysoká škola ekonomická v Praze [online]. 2020. [cit. 1. 3. 2023]. Dostupné z: <https://fis.vse.cz/wp-content/uploads/post/9483/dopad-zmeny-sazby-DPFO-na-spotrebu-domacnosti.pdf>.

Hartingerová, Emma. *Legislativní novinky s komentářem - Zrušení superhrubé mzdy (LIT292137CZ)*. ASPI. Wolters Kluwer[online]. 2021. [cit. 1. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/292137/1/2?vtextu=Covid%2BCoronavirus%2BKoronavirus%2B%22SARS%20CoV-2%22%2BSARS-CoV-2%2Bzda#lema0>.

Havlík, Tony. *Ekonomka Horská: Vzdávám to, vláda dá na odborníky, jen když jí teče do bot. Už není prostor na selhání*. Forum 24 [online]. 2020. [cit. 18. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.forum24.cz/ekonomka-horska-vzdavam-to-vlada-da-na-odborniky-jen-kdyz-ji-tece-do-bot-uz-neni-prostor-na-selhani>.

Hendl, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2005. 407 s. ISBN 80-7367-040-2.

Hendl, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. Čtvrté, přepracované a rozšířené vydání. Praha: Portál, 2016. 437 stran. ISBN 978-80-262-0982-9.

Herweg, Nicole, Nikolaos Zahariadis, and Reimut Zohlnhöfer. *The multiple streams framework: Foundations, refinements, and empirical applications*. In: Sabatier, Paul A., ed. a Weible, Christopher M., ed. *Theories of the policy process*. Fourth edition. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2017. 402 stran. ISBN 978-0-8133-5052-3. p. 17-53.

Hoefler, Richard. “*The Multiple Streams Framework: Understanding and Applying the Problems, Policies, and Politics Approach.*” *Journal of Policy Practice and Research* vol. 3,1 (2022): 1–5. doi:10.1007/s42972-022-00049-2.

Hutlová, Hana. *Reforma veřejných financí*. DůmFinancí.cz [online]. 2007. [cit. 7. 5. 2023]. Dostupné z: <https://dumfinanci.cz/clanky/299-reforma-verejnych-financi/>.

Chrastina, Jan. *Případová studie - metoda kvalitativní výzkumné strategie a designování výzkumu = Case study - a method of qualitative research strategy and research design*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019. 287 stran. Monografie. ISBN 978-80-244-5373-6.

iDNES.cz. *Babiše čeká jednání o rozpočtu, chce zrušení superhrubé mzdy*. [online]. 2020a. [cit. 14. 7. 2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/babis-schillerova-zruseni-superhrube-mzdy-rozpocet.A200802_092217_domaci_hv.

iDNES.cz. *Je to chyba. Schillerová poprosí Senát, aby zrušil zvýšení slevy na poplatníka*. [online]. 2020b. [cit. 12. 7. 2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/ministryne-financi-alena-schillerova-novela-dani-sleva-na-poplatnika-dan-z-prijmu.A201121_104324_domaci_knn.

iDNES.tv. *Superhrubou mzdu chceme zrušit navždy, ne na dva roky, řekl premiér Babiš*. [online]. 2020. [cit. 15. 7. 2023]. Dostupné z: https://tv.idnes.cz/domaci/superhrubou-mzdu-chceme-zrusit-navzdy-ne-na-dva-roky-rekl-premier-babis.V200927_195456_idnestv_pech.

Kalíšková, Klára, Münich, Daniel a Šoltés, Michal. *Dopady zrušení superhrubé mzdy na daň z příjmů placenou zaměstnanci*. Pracovní list č. 1.0 / 2020, 8. září. IDEA CERGE - EI. Národohospodářský ústav AV ČR, v. v. i. 2020. [cit. 10. 7. 2023]. Dostupné z: https://web.archive.org/web/20201127230242/https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_TaxBen_2020_01_1_Superhruba_mzda.pdf.

Khelerová, Vladimíra. *Komunikační a obchodní dovednosti manažera*. 3., dopl. vyd. Praha: Grada, 2010. 144 s. Poradce pro praxi. ISBN 978-80-247-3566-5.

Kingdon, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Second Edition, Pearson New international edition. Harlow: Pearson Education, 2014. 239 stran. ISBN 978-1-292-03920-6.

Knaggård, Åsa. *The multiple streams framework and the problem broker*. European journal of political research, 2015, 54.3: 450-465. [online]. [cit. 25. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1433956183.pdf>.

Komenda M., a kol. COVID-19: Přehled aktuální situace v ČR. Onemocnění aktuálně [online]. Praha: Ministerstvo zdravotnictví ČR, 2020 [cit. 1.7. 2023]. Dostupné z: <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>. Vývoj: společné pracoviště ÚZIS ČR a IBA LF MU. ISSN 2694-9423.

Kopecký, Josef a Jiříčka, Jan. *Šéf ČSSD Sobotka má od prezidenta Zemana pověření sestavit vládu*. iDNES.cz [online]. 2013. [cit. 10. 5. 2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/sobotka-v-lanech-u-prezidenta-milose-zemana.A131121_172215_domaci_kop.

Kopecký, Josef. *Superhrubá mzda je podvod, řekl Babiš. Návrh ODS na její zrušení ale odmítl.* iDNES.cz.[online]. 2018. [cit. 10. 7. 2023]. Dostupné z:

https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vlada-navrh-zruseni-superhrube-mzdy.A180904_133637_domaci_kop.

Kořan, Michal. *Jednopřípadová studie.* In: Drulák, Petr a kol. Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích. Vyd. 1. Praha: Portál, 2008. 255 s. ISBN 978-80-7367-385-7. p. 29-61.

Koval, Vojtěch. Průzkum: *Češi se zrušením superhrubé mzdy spíše souhlasí, i když se zvýší schodek státního rozpočtu.* iROZHLAS [online]. 2020. [cit. 16. 7. 2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/ekonomika/zruseni-superhrube-mzdy-finance-ekonomika-cesko_2009140747_ada.

Kuchyňová, Zdeňka. *Prezident podepsal zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů.* Radio Prague International [online]. 2007. [cit. 16. 4. 2023]. Dostupné z: <https://cesky.radio.cz/prezident-podepsal-zakon-o-stabilizaci-verejnych-rozpocetu-8461322>.

Lidovky.cz. *Vláda zruší superhrubou mzdu a zavede 15procentní daň z příjmu. Penzistům pošle 5000 korun.* [online]. 2020a. [cit. 15. 7. 2023]. Dostupné z:

https://www.lidovky.cz/domov/zive-babis-s-hamackem-mluvi-o-chystanych-zmenach-dane-z-prijmu-ci-o-rouskovnem.A200828_100451_ln_domov_rkj.

Lidovky.cz. *Guvernér ČNB zkritizoval zrušení superhrubé mzdy: Vyhozené miliardy, snižovat by se mělo spíše pojistné.* [online]. 2020b. [cit. 12. 6. 2023]. Dostupné z:

https://www.lidovky.cz/domov/zruseni-superhrube-mzdy-je-podle-ekonomu-nepromysleny-krok-snizovat-by-se-melo-spise-pojistne.A200830_135242_ln_domov_ele.

Mačí, Josef. Vláda proti Schillerové. Návrh na zrušení plateb za státní pojištěnce nikdo nepodporuje. Seznam Zprávy [online]. 2019. [cit. 13. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/vlada-proti-schillerove-navrh-na-zruseni-plateb-za-statni-pojistence-nikdo-nepodporuje-67406>.

Maňour, Igor a Zemanová, Jana. *Václav Klaus podepsal daňovou reformu, změny budou za 3 roky*. iROZHLAS [online]. 2011. [cit. 11. 5. 2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vaclav-klaus-podepsal-danovou-reformu-zmeny-budou-za-3-roky_201112271309_imanour.

MediaGuru. *Televize 2022: ČT nejsilnější, Nova vede u mladších, posílila Prima*. [online]. 2023. [cit. 1. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.mediaguru.cz/clanky/2022/12/televize-2022-ct-nejsilnejsi-nova-vede-u-mladsich-posilila-prima/>.

Ministerstvo financí České republiky. *Daňové reformy v České republice*. [online]. 2007a. [cit. 10. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2007/2007-04-23-vmediich-4891-4891>.

Ministerstvo financí České republiky. *Důvodová zpráva. Daňová reforma*. [online]. 2007b. [cit. 11. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/RVF-2007-2010-RDS-2008-2010-Duvodova-zprava-MF-Reformni-balicek-DZ-2007-I-faze-MPR.pdf>.

Ministerstvo financí České republiky. *Základní informace. Jedno inkasní místo*. [online]. 2010. [cit. 20. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/archiv/jedno-inkasni-misto/zakladni-informace>.

Nakonečný, Milan. *Lidské emoce*. Vyd. 1. Praha: Academia, 2000. 335 s. ISBN 80-200-0763-6.

Ministerstvo financí České republiky. *Stanovisko MF ke studii VŠE k zrušení superhrubé mzdy*. [online]. 2020. [cit. 12. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2020/stanovisko-mf-ke-studii-vse-k-zruseni-su-39888/>.

Národní rozpočtová rada. *Stanovisko NRR č. 5/2020 k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky*. [online]. 2020. [cit. 11. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.rozpoctovarada.cz/ke-stazeni/stanovisko-nrr-fiskalni-a-rozpoctova-politika-5-2020/>.

Nigrin, Jiří. *Daně z příjmu fyzických osob od 1. 1. 2008*. Portál POHODA [online]. 2007. [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: <https://portal.pohoda.cz/dane-ucetnictvi-mzdy/dan-z-prijmu/dane-z-prijmu-fyzickyx-osob-od-1-1-2008/?feed=dane>.

Novinky. *Zrušme společně superhrubou mzdu, nabídl Fiala premiérovi*. [online]. 2019. [cit. 13. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-zrusme-spolecne-superhrubou-mzdu-nabidl-fiala-premierovi-40305525>.

Novinky. *Záznam z tisková konference Premiéra Andreje Babiše a ministra Jana Hamáčka*. [online]. 2020. [cit. 24. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-duchodci-dostanou-od-statu-5000-korun-40334691>.

Novinky. *Daňový balíček platí, i když ho Zeman nepodepsal. Prezident jednal neústavně, rozhodl ÚS.* [online]. 2021. [cit. 19. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-danovy-balicek-plati-i-kdyz-ho-zeman-nepodepsal-prezident-jednal-neustavne-rozhodl-us-40364853>.

Novotný, Slavomír. *Ministr byl hostem pořadu Studio Česko.* Ministerstvo průmyslu a obchodu. [online]. 2007. [cit. 7. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/ministerstvo/ministr/vystoupeni-v-mediich/ministr-byl-hostem-poradu-studio-cesko--28815/>.

Novotný, Vilém a Nekola, Martin. *Strategické řízení a teoretické přístupy k procesu tvorby veřejných politik.* In: Ochrana, František a kol. *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky.* Vyd. 1. Praha: Matfyzpress, 2010. 193 s. ISBN 978-80-7378-130-9. p. 61-87.

Novotný, Vilém. *Teorie tří proudů.* In: POLÁŠEK, Martin a kol. *Mezi masovou a kartelovou stranou: možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000-2010.* Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2012. 189 s. Studie; sv. 86. ISBN 978-80-7419-094-0. p. 23-51.

Občanská demokratická strana. *Historie - O nás – ODS.* [online]. Nedatováno. [cit. 1. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.ods.cz/o-nas/historie>.

Občanská demokratická strana. *Volební program 2006: Společně pro lepší život.* [online]. 2006. [cit. 17. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.ods.cz/docs/programy/program_2006.pdf.

Občanská demokratická strana. *Silný program pro silné Česko. 190 kroků pro lepší život.* ODS [online]. 2017. [cit. 2. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.ods.cz/docs/volby2017/Program-ODS-2017-web.pdf>.

Občanská demokratická strana. *ODS má dobrou zprávu pro všechny zaměstnance, odstartovali jsme odpočet ke zrušení superhrubé mzdy.* [online]. 2020. [cit. 11. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.ods.cz/region.pardubicky/clanek/20141-ods-ma-dobrou-zpravu-pro-vsechny-zamestnance-odstartovali-jsme-odpocet-ke-zruseni-superhrube-mzdy>.

OECD. *Taxing Wages 2017.* [online]. 2017. [cit. 5. 7. 2023]. Dostupné z: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2017_tax_wages-2017-en#page18.

OECD. *Taxing Wages: Key findings for the Czech Republic.* [online]. 2023. [cit. 5. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-wages-czech-republic.pdf>.

Ochrana, František. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování.* Vyd. 1. Praha: Management Press, 2001. 246 s. ISBN 80-7261-018-X.

Olecká, Ivana a Ivanová, Kateřina. *Metodologie vědecko-výzkumné činnosti.* Olomouc: Moravská vysoká škola Olomouc, 2010a. 44 s. ISBN 978-80-87240-33-5.

Olecká, Ivana a Ivanová, Kateřina. *Případová studie jako výzkumná metoda ve vědách o člověku.* Metodologie výzkumné práce. [online]. 2010b. [cit. 1. 6. 2023]. Dostupné z: https://is.slu.cz/el/fvp/zima2021/UPPVIP033/um/Olecka_Ivanova_-_clanek_-_Pripadova_studie_jako_vyzkumna_metoda_ve_vedach_o_cloveku.pdf.

Otto, Pavel. Babiš předložil snížení daně z příjmu. *Rozpočet to podle odborů vyjde na 200 miliard*. e15.cz [online]. 2020. [cit. 16. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/babis-predlozil-snizeni-dane-z-prijmu-rozpocet-to-podle-odboru-vyjde-na-200-miliard-1374516>.

Pavel, Jan a Lakotová, Lenka. *Fiskální a distribuční dopady zrušení zdaňování superhrubé mzdy*. Úřad Národní rozpočtové rady [online]. 2020. [cit. 7. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.rozpocetovarada.cz/ke-stazeni/informacni-studie-fiskalni-a-distribucni-dopady-zruseni-zdanovani-superhrube-mzdy/>.

Paulík, Karel. *Psychologie osobnosti pro praxi: učební text*. Vyd. 1. Ostrava: Ostravská univerzita v Ostravě [online], 2007. 95 s. [cit. 29. 5. 2023]. Dostupné z: <https://projekty.fs.vsb.cz/415/psychologicke-zaklady-lidske-komunikace.pdf>.

Pečinková, Ivana. *Zrušení superhrubé mzdy je špatně*. Lidové noviny, 12. a 13. září 2020, no. 214, p. 9. Praha: MAFRA, a. s. 2020. ISSN 0862-5921.

Pirátská strana. *Volební program černé na bílém pro volby 2017 do Poslanecké sněmovny*. Pirátská strana [online]. Nedatováno. [cit. 2. 7. 2023]. Dostupné z: https://www.pirati.cz/documents/235/program_cerne_na_bilem.pdf.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 222. Vládní návrh zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů*. [online]. 2007. [cit. 19. 5. 2023]. Dostupné z : <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=222>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 473. Vládní návrh zákona související se zřízením jednoho inkasního místa - EU*. [online]. 2011. [cit. 19. 5. 2023]. Dostupné z : <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=473>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 254. Novela zákona o daních z příjmů*. [online]. 2018a. [cit. 9. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=8&t=254&sp=1>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 254/0. Návrh poslanců Zbyňka Stanjury, Petra Fialy, Jany Černochové a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů*. [online]. 2018b. [cit. 9. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=136593>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 254/1. Stanovisko vlády k návrhu poslanců Zbyňka Stanjury, Petra Fialy, Jany Černochové a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů*. [online]. 2018c. [cit. 9. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=136734>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 206. Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní - EU*. [online]. 2019. [cit. 7. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=206>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *PČR, PS 2017 - 2021. 62. schůze, část 258 (11. 11. 2020)*. [online]. 2020a. [cit. 12. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/062schuz/s062258.htm>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Hlasování Poslanecké sněmovny - 65/64*. [online]. 2020b. [cit. 12. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=74505>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *PČR, PS 2017 - 2021, 65. schůze, část 33 (20. 11. 2020)*. [online]. 2020c. [cit. 12. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/065schuz/s065033.htm>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *PČR, PS 2017 - 2021, 65. schůze, část 35 (20. 11. 2020)*. [online]. 2020d. [cit. 12. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/065schuz/s065035.htm>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 910*. [online]. 2020e. [cit. 18. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=910>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Hlasování Poslanecké sněmovny - 78/6*. [online]. 2020f. [cit. 11. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=74943>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *PČR, PS 2017 - 2021, 62. schůze, část 150 (27. 10. 2020)*. [online]. 2020g. [cit. 18. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/062schuz/bqbs/b15005101.htm>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *PČR, PS 2017 - 2021, 65. schůze, část 40 (20. 11. 2020)*. [online]. 2020h. [cit. 12. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/065schuz/s065040.htm>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Pozměňovací návrh poslance Andreje Babiše k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony (sněmovní tisk 910)*. 2020ch. [online]. [cit. 11. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=9327&pdf=1>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Pozměňovací návrh poslance Jana Hamáčka k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony (sněmovní tisk č. 910)*. 2020i. [online]. [cit. 11. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=9645&pdf=1>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Pozměňovací návrh poslance Jana Hamáčka k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony (sněmovní tisk č. 910)*. 2020j. [online]. [cit. 11. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=9693&pdf=1>.

Radvan, Michal. Superhrubá mzda. In Radvan, M. *Důchodové daně*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s. 87-101. Scientia 567. ISBN 978-80-210-8395-0.

Rambousková, Michaela. *Babiš i Hamáček jdou řešit daňový chaos. Vzniknout může úplně nový návrh*. Seznam Zprávy [online]. 2020. [cit. 14. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/babis-i-hamacek-miri-do-senatu-resit-danovy-chaos-vzniknout-muze-uplne-novy-navrh-130832>.

Rylová, Zuzana. *Stále nekončící změny ve zdanění fyzických osob*. In Auditor: 1/2015 [online]. Auditor, 2015. s. 9 - 13. [cit. 4. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.kacr.cz/file/3056/casopis-auditor-c-1-2015.pdf>.

Rytířová, Lucie. *Zrušení superhrubé mzdy odvoláno. Zdanění fyzických osob zůstane i příští rok stejné*. In dReport: červen 2018 [online]. Deloitte, 2018. s. 6. [cit. 8. 7. 2023]. Dostupné z: https://www.dreport.cz/wp-content/uploads/Tax_GI_news_cz_1806.pdf.

Říchová, Blanka. *Úvod do současné politologie*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2002. 208 s. ISBN 80-7178-628-4.

Senát Parlamentu České republiky. *Senát PČR: Stenozáznam z 2. dne 3. schůze*. [online]. 2020a. [cit. 15. 7. 2023]. Dostupné z:
<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=13&IS=6586&D=10.12.2020#b21492>.

Seznam Zprávy. *Koaliční rada se neshodla na výši daní. Schillerová podporuje Babiše*. [online]. 2020a. [cit. 5. 7. 2023]. Dostupné z:
<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/schillerova-podporila-babisuv-navrh-na-snizeni-dani-127372>.

Seznam Zprávy. *Senátem prošel daňový kompromis. Teď je na tahu Poslanecká sněmovna*. [online]. 2020b. [cit. 16. 7. 2023]. Dostupné z:
<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/senatori-zkousi-napravit-katastrofu-vyse-dani-je-stale-nejista-133145>.

Strauss, Anselm L. a Corbin, Juliet. *Základy kvalitativního výzkumu: postupy a techniky metody zakotvené teorie*. Vyd. 1. Brno: Sdružení Podané ruce, 1999. 196 s. SCAN; 2. ISBN 80-85834-60-X.

Široký, Jan a kol. *Daňové teorie: s praktickou aplikací*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. xvi, 301 s. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-005-8.

Švihlíková, Ilona. *Koronavirus a makroekonomická opatření české vlády*. In Fórum sociální politiky 5/2020 [online]. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., Praha, 2020. [cit. 10. 6. 2023]. Dostupné z:
https://www.rilsa.cz/wp-content/uploads/2023/01/FSP_2020-05.pdf. ISSN 1803-7488.

TOP 09. *Volební program*. TOP 09 [online]. 2017. [cit. 2. 7. 2023]. Dostupné z: https://www.top09.cz/files/soubory/volebni-program-2017-do-poslanecke-snemovny_1717.pdf.

Ťopek, Martin. *Nižší daní Babiš zaskočil všechny*. Hospodářské noviny, 4. srpen 2020, no. 149, p. 1. Praha: Economia. 2020a. ISSN 0862-9587.

Ťopek, Martin. *Snižít daně jen na dva roky navrhl Babiš, zní ze Zemanova týmu*. Hospodářské noviny, 24. září 2020, no. 186, p. 1. Praha: Economia. 2020b. ISSN 0862-9587.

Unie vydavatelů ČR. *Základní výsledky čtenosti titulů za 1. až 4. čtvrtletí 2022*. [online]. 2023. [cit. 2. 7. 2023]. Dostupné z: http://www.unievydavatelu.cz/gallery/files/2023_02_09%20-%20MEDIA%20PROJEKT%20-%20Z%C3%A1kladn%C3%AD%20v%C3%BDsledky%20za%201_%20a%20%C5%BE%204_%20kvart%C3%A1l%202022.pdf.

Univerzita Karlova. *Newton Media Search - Portál elektronických zdrojů*. [online]. 2022. [cit. 10. 6. 2023]. Dostupné z: https://cuni.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?context=L&vid=420CKIS_INST:DB&search_scope=DBsearch&tab=DB_search&docid=alma9925590506606986&lang=cs.

Uvířová, Lenka. *Jednotné inkasní místo už od roku 2014*. Portál POHODA [online]. 2013. [cit. 22. 5. 2023]. Dostupné z: <https://portal.pohoda.cz/dane-ucetnictvi-mzdy/dan-z-prijmu/jednotne-inkasni-misto/>.

Vavroň, Jiří a Holý, Jan. Schillerová: *Platba za státní pojištění je anomálie*. Novinky [online]. 2019. [cit. 12. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/ekonomika-schillerova-platba-za-statni-pojistence-je-anomalie-40274096>.

Veselý, Arnošt. *Veřejněpolitický a "klasický" sociálněvědní výzkum: podobnosti a odlišnosti*. In: Nekola, Martin, Geissler, Hana a Mouralová, Magdalena. *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2011. 305 s. ISBN 978-80-246-1865-4. s. 12-63.

Veselý, Arnošt. *Veřejná politika*. In: Veselý, Arnošt, ed., Nekola, Martin, ed. a Drhová, Zuzana. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2007. 407 s. Studijní texty; sv. 40. ISBN 978-80-86429-75-5.

Veselý, Arnošt, Drhová, Zuzana a Nachtmannová, Marta. *"Vědění o politice": teoretické poznatky o tvorbě veřejných politik*. In: Veselý, Arnošt, ed., Nekola, Martin, ed. a Drhová, Zuzana. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2007. 407 s. Studijní texty; sv. 40. ISBN 978-80-86429-75-5.

Vláda České republiky. *Jmenování nové vlády. Očekávané události*. [online]. 2006a. [cit. 21. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/ocekavane-udalosti/jmenovani-nove-vlady-18175/#>.

Vláda České republiky. *Programové prohlášení vlády*. [online]. 2006b. [cit. 21. 6. 2023]. Dostupné z : https://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/mirek-topolanek-1/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.

Vláda České republiky. *Programové prohlášení vlády*. [online]. 2007a. [cit. 21. 6. 2023]. Dostupné z: [vlad-cr/1993-2010-cr/mirek-topolaneck-2/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf](https://www.vlada.cz/assets/1993-2010-cr/mirek-topolaneck-2/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf).

Vláda České republiky. *Reforma veřejných financí 2007 - 2010. Reformní kroky realizované k dosažení stanovených deficitů veřejných rozpočtů*. [online]. 2007b. [cit. 21. 6. 2023]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/mirek-topolaneck-2/Reforma_verejnych_financi.pdf.

Vláda České republiky. *Novým premiérem byl jmenován předseda ČSSD Bohuslav Sobotka*. [online]. 2014a. [cit. 21. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/novym-premierem-byl-dnes-jmenovan-predseda-cssd-bohuslav-sobotka--115271/>.

Vláda České republiky. *Vláda premiéra Sobotky získala důvěru Poslanecké sněmovny*. [online]. 2014b. [cit. 21. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-premiera-sobotky-ziskala-duveru-poslanecke-snemovny—116009/>.

Vláda České republiky. *Programové prohlášení vlády*. [online]. 2018a. [cit. 9. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-vlady-162319/>.

Vláda České republiky. *Programové prohlášení vlády*. [online]. 2018b. [cit. 9. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/>.

Volby.cz. *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 02.06. – 03.06.2006*. Celkové výsledky hlasování. [online]. 2021a. [cit. 23. 5. 2023].
Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2006/ps2?xjazyk=CZ>.

Volby.cz. *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 25.10. – 26.10.2013*. Celkové výsledky hlasování. [online]. 2021b. [cit. 23. 5. 2023].
Dostupné z: <https://volby.cz/pls/ps2013/ps2?xjazyk=CZ>.

Volby.cz. *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 20.10. – 21.10.2017 (promítnuto usnesení NSS)*. [online]. 2021c. [cit. 1. 6. 2023].
Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2017nss/ps?xjazyk=CZ>.

Zahariadis, Nikolaos. *Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies*. Washington: Georgetown University Press, ©2003. x, 198 s.
American governance and public policy. ISBN 0-87840-135-0

Zahariadis, Nikolaos. *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects*. In: Sabatier, Paul A., ed. *Theories of the policy process*. 2nd ed. Boulder: Westview Press, 2007a. vi, 344 s. ISBN 978-0-8133-4359-4. p. 65-92.

Zahariadis, Nikolaos. *Ambiguity and choice in European public policy*. [online]. 2007b. [cit. 15. 5. 2023]. Dostupné z: <https://aei.pitt.edu/8031/1/zahariadis-n-10f.pdf>.

Zamrazilová, Eva. *Ekonomický, politický a sociální vývoj České republiky v roce 2007*. *Analýzy z české republiky*. Friedrich-Ebert-Stiftung. [online]. 2007. [cit. 24. 5. 2023].
Dostupné z: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/prag/06171.pdf>.

Zeman, Miroslav. *Patria: reforma daní ochudí tři čtvrtiny lidí*. Aktuálně.cz [online]. 2007. [cit. 6. 6. 2023]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/finance/patria-reforma-dani-ochudi-tri-ctvrtiny-lidi/r~i:article:382892/>.

Žurovec, Michal. *Zrušení superhrubé mzdy sníží odvodovou zátěž a zpřehlední daně*. Ministerstvo financí České republiky [online]. 2018. [cit. 7. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2018/zruseni-superhrube-mzdy-snizi-odvodovou-31006>.

Teze diplomové práce

Jméno studenta: Ing. et Ing. Martin Kalina

Název v jazyce práce: Zrušení superhrubé mzdy v České republice optikou teorie tří proudů

Název v anglickém jazyce: Abolition of Super-Gross Wage in the Czech Republic through the lens of the Multiple Streams Framework

Klíčová slova: veřejné finance; daň z příjmu fyzických osob; superhrubá mzda; teorie tří proudů.

Klíčová slova anglicky: Public Finance; Personal income tax; Super-Gross Wage; The Multiple Streams Framework.

Akademický rok vypsání: 2022/2023

Jazyk práce: čeština

Typ práce: diplomová

Ústav: Katedra veřejné a sociální politiky

Vedoucí / školitel: prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Obor práce: Veřejná a sociální politika

Teze diplomové práce (výzkumný projekt):

A. vymezení výzkumného problému

Diplomová práce se bude zabývat zrušením institutu superhrubé mzdy v České republice optikou teorie tří proudů. Váha opatření a tím i důvod, proč se tématem zabývat, plyne z velikosti populace, na kterou toto opatření dopadlo. Jeho zrušení se dotklo cca 4,5 milionu obyvatel České republiky přímo, nepřímo pak i jejich nejbližších. Zásahy do osobních či rodinných financí obecně patří k tématům vždy velmi citlivým.

Téma institutu superhrubé mzdy se od roku 2008 opakovaně vracelo do veřejného prostoru po celou dobu jeho života. A i když existovaly dřívější snahy jej zrušit, přetrval až do konce roku 2020, kdy byl zrušen novelou daňových zákonů (zákon č. 609/2020 Sb.). Zrušení tohoto institutu přineslo jiný způsob výpočtu daně z příjmu fyzických osob, díky kterému si zaměstnanci přilepšili.

Jestliže byl zmíněn pozitivní vliv zrušení institutu superhrubé mzdy pro osobní finance jedinců, pak je také nutné zmínit negativní vliv na stav veřejných financí, kdy je potřeba počítat s výpadkem příjmů. Ke zrušení navíc došlo uprostřed pandemie Covid19, kdy bylo těžké odhadnout, jakým výzvám bude společnost a stát nakonec čelit a co to bude znamenat pro veřejné finance. Samotné zrušení superhrubé mzdy a zavedení dvou sazeb daně z příjmu fyzických osob ve výši 15% a 23% mělo odhadovaný negativní dopad na veřejné rozpočty ve výši 78,5 mld. Kč (MFČR, 2021).

Aktuálnost tématu dokládá fakt, že ani po zrušení tohoto institutu se téma superhrubé mzdy nevytratilo z veřejného prostoru. Stojí zatím zejména zmíněná výše výpadku příjmů, kterému by stát měl přizpůsobovat hospodaření, pokud tento výpadek nepokryje jinak nebo pokud nemá docházet ke zhoršení stavu veřejných financí.

Pokud se rozhodneme hledat práce, které se věnují problematice české superhrubé mzdy, nalzáme spíše takové, které řeší problematiku z hlediska oboru daní a obecně ekonomie. U těchto prací je tak superhrubá mzda samotná předmětem výzkumného zájmu. To například ve smyslu dopadů jejího zrušení. Obor - veřejné politika, toto ekonomické téma nestuduje ze své podstaty jako samotný předmět svého výzkumu, ale zabývá se jím pro jeho veřejně politické souvislosti, na které bude diplomová práce zaměřena. Přičemž předmětem výzkumného zájmu veřejné

politiky je popsat a vysvětlit, jak je tato veřejná politika vytvářena a proč takto. Práce nemá přímou návaznost na jiné studie. Jako důvod k tomu lze uvést, že se jedná o relativně úzké a navíc lokální ekonomické téma.

B. Cíle diplomové práce

Cílem diplomové práce je prozkoumat zrušení institutu superhrubé mzdy z hlediska veřejné politiky, porozumět procesu zrušení institutu superhrubé mzdy v České republice s ohledem jak na fázi nastolování agendy, tak také na fázi přijímání rozhodnutí.

C. Výzkumné otázky

Hlavní výzkumná otázka zní: Jaké jsou veřejněpolitické faktory a souvislosti zrušení institutu superhrubé mzdy?

Jako vedlejší výzkumné otázky volím následující:

- 1) Jak došlo k (znovu)prosazení tématu do veřejného prostoru?
- 2) Jací aktéři zasahovali - a také jak, do procesu zrušení institutu superhrubé mzdy?
- 3) Ve kterém proudu se otevřelo okno příležitosti pro fázi nastolení agendy a pro fázi rozhodování?

D. Teoretická východiska

Dle Veselého, Drhové a Nachmanové (2007) má veřejná politika dva základní přístupy. První přístup představuje vědění pro politiku. Druhý přístup pak vědění o politice, na které se zaměřuje diplomová práce. Tento přístup se pokouší: „*co nejobjektivněji popsat, jak je veřejná politika ve skutečnosti vytvářena, a vysvětlit, proč právě takto*“ (Veselý, Drhová a Nachtmannová, 2007, s. 44). Využívá: „*nejrůznější teorie a modely o procesech tvorby veřejné politiky*“, kdy: „*cílem není politiku bezprostředně měnit či ovlivňovat, ale*

spíše ji pochopit a vysvětlit“ (Veselý, Drhová a Nachtmannová, 2007, s. 44). To určuje podmínky pro stanovení hlavního cíle diplomové práce. Cílem diplomové práce je prozkoumat zrušení institutu superhrubé mzdy z hlediska veřejné politiky, porozumět procesu zrušení institutu superhrubé mzdy v České republice s ohledem jak na fázi nastolování agendy, tak také na fázi přijímání rozhodnutí.

Práce bude nahlížet na výzkumný problém optikou teorie tří proudů, která je neodmyslitelně spjata zejména se jmény Johna W. Kingdona a Nikolaose Zahariadise. Tento teoretický přístup obsahuje pět strukturálních prvků. Jedná se o tři proudy v podobě proudu problémů, proudu veřejných politik a proudu politiky. Okna veřejných politik a promotéři veřejných politik představují zbývající dva prvky (Zahariadis, 2007).

Těchto pět prvků využijeme pokud prostřednictvím teorie tří proudů hledáme odpověď na to, proč tvůrci veřejných politik přijmou některé veřejné politiky a jiné ne. Počas otevřených oken veřejných politik se vytrvalí promotéři veřejných politik - hledající řešení pro důležité problémy, snaží o propojení výše uvedených tří proudů. Úspěch bude pravděpodobnější, pokud budou tyto tři proudy propojené. Přičemž závisí na typu okna, které je otevřené, na dovednostech, zdrojích a strategiích těchto promotérů zaměřit pozornost a ovlivnit volbu (Zahariadis, 2007).

E. Výzkumný plán

Práce bude pojata jako jednopřípadová studie (studium jednoho případu – zrušení superhrubé mzdy) – kvalitativní, přičemž se bude jednat o tzv. desk research. Pro potřeby práce dojde ke sběru již existujících informací, které budou mít různou podobu. Typicky se v takto zaměřených pracích výzkumník soustředí na oficiální prohlášení jednotlivých aktérů, dotčené právní předpisy, stenografické záznamy či záznamy z medií. Poslední jmenované získám prostřednictvím archivu mediálních zpráv služby Newton Media Search, která je studentům naší fakulty dostupná. Časový plán zpracování závěrečné prá-

ce pak zachycuje níže uvedená tabulka, která proces rozděluje do šesti samostatných navazujících etap.

Tabulka: Časový plán zpracování diplomové práce

Etapa	Předmět etapy	Období etapy
1.	Zpracování zadání diplomové práce	listopad 2022 - prosinec 2022
2.	Zpracování teoretické části práce	prosinec 2022 - únor 2023
3.	Zpracování praktické části práce	únor 2023 - červen 2023
4.	Diskuze nad „první verzí“ úplné diplomové práce a úpravy z ní plynoucí	červenec 2023
5.	Odevzdání diplomové práce (termín KVSP)	srpen 2023
6.	1. pokus obhajoby diplomové práce (termín KVSP)	září 2023

F. Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. Čtvrté, přepracované a rozšířené vydání. Praha: Portál, 2016. 437 stran. ISBN 978-80-262-0982-9.

CHRASTINA, Jan. *Případová studie - metoda kvalitativní výzkumné strategie a designování výzkumu = Case study - a method of qualitative research strategy and*

research design. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019. 287 stran. Monografie. ISBN 978-80-244-5373-6.

JACKSON, P. M. a BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 733 s. Ekonomie. ISBN 80-86432-09-2.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Second Edition, Pearson New international edition. Harlow: Pearson Education, 2014. 239 stran. ISBN 978-1-292-03920-6.

MAAYTOVÁ, Alena a kol. *Veřejné finance v teorii a praxi*. První vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. 208 stran. Expert. ISBN 978-80-247-5561-8.

MFČR. Informace o pokladním plnění státního rozpočtu České republiky za 1. čtvrtletí 2021 [online]. 2021. [cit. 27. 12. 2022]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Pokladni-plneni_2021-Q1_informace-o-pokladnim-plneni-statniho-rozpocet-CR-za-1-ctvrtlet-2021.pdf.

NEKOLA, Martin, GEISSLER, Hana a MOURALOVÁ, Magdalena. *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2011. 305 s. ISBN 978-80-246-1865-4.

OCHRANA, František a DRHOVÁ, Zuzana. *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Vyd. 1. Praha: Matfyzpress, 2010. 193 s. ISBN 978-80-7378-130-9.

OCHRANA, František. *Metodologie, metody a metodika vědeckého výzkumu*. První vydání. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2019. 145 stran. ISBN 978-80-246-4200-0.

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 642 s. ISBN 978-80-7357-698-1.

POTŮČEK, Martin a kol. *Veřejná politika*. Upr., dopl. a aktualiz. vyd. v českém jazyce. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2005. 399 s. Studijní texty; sv. 35. ISBN 80-86429-50-4.

POTŮČEK, Martin a kol. *Veřejná politika*. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2016. xx, 309 stran. ISBN 978-80-7400-591-6.

SABATIER, Paul A., ed. *Theories of the policy process*. 2nd ed. Boulder: Westview Press, 2007. vi, 344 s. ISBN 978-0-8133-4359-4.

SABATIER, Paul A., ed. a WEIBLE, Christopher M., ed. *Theories of the policy process*. Fourth edition. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2018. ix, 402 stran. ISBN 978-0-8133-5052-3.

VESELÝ, Arnošt, ed., NEKOLA, Martin, ed. a DRHOVÁ, Zuzana. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2007. 407 s. Studijní texty; sv. 40. ISBN 978-80-86429-75-5.

YIN, Robert K. *Case study research: design and methods*. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage, 2003. xvi, 181 s. Applied social research methods series; v. 5. ISBN 0-7619-2552-X.

ZAHARIADIS, Nikolaos. *Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies*. Washington: Georgetown University Press, ©2003. x, 198 s. American governance and public policy. ISBN 0-87840-135-0.
Zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů.

Zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů.

G. Předběžná náplň práce v anglickém jazyce

This diploma thesis is focusing on the Abolition of Super-Gross Wage in the Czech Republic, that happend in 2020. The goal of this thesis is exploring and understanding of the process of the Abolition of Super-Gross Wage. This case will be studied through the lens of the Multiple Streams Framework. A theoretical framework will be applied to the policy stages of agenda setting and decision making.

H. Podpisy studenta a vedoucího práce

Datum:

Oponent:

Seznam diagramů

Diagram 1: Modifiková teorie tří proudů.....	33
--	----